



Aktiv afventning

Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde

Kristian Søby Kristensen
Niels Byrjalsen

April 2020

Kolofon

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at analysere, hvordan Danmark, Finland, Norge og Sverige har reageret på udviklingen i EU's forsvars- og sikkerhedspolitik siden 2016. Rapporten viser, hvordan de fire lande, på trods af deres forskelligheder, har reageret på en ganske ensartet måde, der kan karakteriseres som 'aktiv afventning'. På den baggrund kommer rapporten med en række anbefalinger til, hvordan Danmarks og Nordens sikkerhedspolitiske position i Europa kan styrkes.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Vicecenterleder, ph.d. Kristian Søby Kristensen

Ph.d.-studerende, cand.scient.pol. Niels Byrjalsen

Masthead

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of this report is to analyse how Denmark, Finland, Norway, and Sweden have reacted to developments in EU security and defence policy since 2016. The report shows how the four countries, in spite of their differences, have reacted in a relatively similar fashion, which can be characterized as 'active hedging'. On that basis, the report presents a number of recommendations on how to strengthen the position of Denmark and the Nordic region in European security.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Deputy Director, Dr. Kristian Søby Kristensen

PhD student, MSc. Niels Byrjalsen

ISBN: 978-87-7393-850-8

Indholdsfortegnelse

Dansk resumé og anbefalinger.....	1
Abstract and recommendations	3
1. Indledning	5
2. Europæisk sikkerhed i forandring	7
2.1 Nye initiativer – EDF, PESCO, CARD og EI2	9
3. I Europas periferi: Hvad er der på spil for Norden?	13
3.1 Norden som region i sikkerhedspolitikken	13
3.2 Analytisk tilgang – rammebetingelser, reaktioner og strategiske afvejsninger.....	14
4. De nordiske landes reaktioner og positionering.....	15
4.1 Norge – fokus på det nordatlantiske.....	15
4.2 Finland – fra finlandisering til europæisering	17
4.3 Sverige – balanceret europæer.....	19
4.4 Danmark – europæisk med forbehold	21
4.5 Tværgående mønstre	23
5. Implikationer og udfordringer for Norden og Danmark	26
5.1 Implikationer og strategiske afvejsninger for de nordiske lande.....	26
5.2 Betydningen for Norden som sikkerhedspolitisk region.....	28
5.3 Særlige udfordringer for Danmark.....	28
6. Konklusion og anbefalinger	30
6.1 Anbefalinger.....	31
Noter.....	34
Litteraturliste	42

Dansk resumé og anbefalinger

I 2016 lancerede EU sin nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe". Strategien skabte et nyt momentum i EU's forsvars- og sikkerhedspolitik. Samtidig er den sikkerhedspolitiske situation i Europa forværret. Forandringerne giver de nordiske lande nye problemer, men skaber også nye muligheder. Denne rapport undersøger, hvordan Norge, Finland, Sverige og Danmark har reageret på den europæiske udvikling.

De nordiske lande indtager i kraft af deres perifere geografiske placering og forskelligartede institutionelle, politiske og historiske forbindelser til det øvrige Europa en særegen position. På den ene side sættes EU's udvikling i spil på en særlig måde netop i Norden. På den anden side udfordres de nordiske lande både individuelt og som regionalt fællesskab, idet udviklingen forskubber centrale sikkerhedspolitiske balancer – nordiske, europæiske og transatlantiske.

Rapportens analyse viser, at de fire nordiske lande, på trods af deres forskelligheder, har reageret ensartet. De nordiske lande afventer situationen og er tilbageholdende med at træffe afgørende nye valg. De forsøger aktivt at fastholde og styrke bi- og multilaterale relationer, ikke mindst til USA. Rapporten karakteriserer denne strategi som 'aktiv afventning'.

Selv om aktiv afventning kan være en fornuftig tilgang under de nuværende omstændigheder, gør de forandrede strategiske balancer det risikofyldt at være *for* afventende i sin sikkerhedspolitik. De risici knytter sig for Norge, Finland, Sverige og Danmark til 1) den nationale europapolitik, 2) landenes transatlantiske forhold, 3) landenes relationer til europæiske stormagter, 4) balanceringen mellem bi- og multilateralt samarbejde samt 5) national forsvarsindustripolitik.

Med udgangspunkt i de strategiske balancer afsluttes rapporten med en række anbefalinger rettet mod danske beslutningstagere. Anbefalingerne fokuserer på, hvordan aktiv afventning kan styrkes som dansk sikkerhedspolitisk strategi, hvordan Danmark kan arbejde for at styrke Norden i Europa, og endelig hvordan forsvarsforbeholdets begrænsninger kan reduceres.

Aktiv afventning

Aktiv afventning kan være en fornuftig strategi for en småstat i usikre tider. Men det bør gennemtænkes, hvordan strategien kan tilpasses – især i forhold til USA.

- **Optioner for at øge dansk indflydelse i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik.** Danmark bør undersøge, om udviklingen åbner nye veje til at varetage danske interesser – særligt angående EDF og PESCO samt over for de store europæiske lande og USA.
- **Fokus på kommunikation.** Danske beslutningstagere bør lægge yderligere vægt på kommunikationsaspektet af udenrigspolitikken, både for at fordre en offentlig debat om strategiske afvejninger og for at sikre international forståelse for danske hensyn og valg.
- **Iscenesættelse af Norden i relationen til USA.** De nordiske lande har alle udvist en tydelig interesse i styrkede bilaterale transatlantiske bånd.

Det er derfor oplagt at gøre Norden til omdrejningspunktet i ambitionen om at fastholde den amerikanske interesse på tværs af Atlanten.

Norden i Europa

Nordisk samarbejde anses for ønskværdigt på tværs af de nordiske lande. Danske beslutningstagere bør overveje, hvad man kan gøre for at udvikle samarbejdet.

- **Udbygning af det nordiske samarbejde.** Danmark bør arbejde for, at Norden dagsordensættes som en sikkerhedspolitisk aktør i Europa. NORDEFCO kan danne ramme om de politiske diskussioner med de øvrige nordiske lande.
- **Støtte af hinandens 'udenforskab'.** Danmark bør sammen med de øvrige nordiske lande arbejde for, at de forskellige institutionelle medlemskaber i Norden gøres til en styrke frem for en svaghed.
- **Sikring af Norden som en transatlantisk stemme i EU.** De nordiske lande deler en bekymring vedrørende spørgsmålet om europæisk strategisk autonomi og forholdet til USA. Danmark bør arbejde for, at Norden taler med én stemme i denne debat.

Danmarks position i lyset af forsvarsforbeholdet

Forsvarsforbeholdet bliver vanskeligere at forvalte. Den politiske håndtering og forvaltning af forbeholdet bør derfor analyseres yderligere.

- **Styrket forvaltning.** Den danske forvaltning af forbeholdet bør gennemgå et servicetjek og eventuelt styrkes.
- **Afklaring af konsekvenserne af danske kompensationsstrategier.** Det er en udbredt antagelse, at forsvarsforbeholdet fører til handlinger, der skal kompensere for forbeholdet. Det bør undersøges, hvordan der kompenseres for forbeholdet.
- **Kortlægning af forbeholdets betydning uden for EU.** Danmarks forbehold har betydning for f.eks. det nordiske forsvarssamarbejdes fleksibilitet. Spørgsmålet er, om der er ting, Danmark ikke gør på grund af forbeholdet, og ting, Danmark ikke involveres i på grund af forbeholdet.

Abstract and recommendations

In 2016, the EU launched its new global strategy, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”. The strategy gave the EU’s security and defence policy a new momentum. In conjunction with a deterioration of European security, this development entails both possibilities and problems for the Nordic countries. This report examines how Norway, Finland, Sweden, and Denmark have reacted to European developments.

Because of their peripheral geographical location and different institutional, political, and historical connections to the wider Europe, the Nordic countries occupy a special position. On the one hand, the developments in Europe manifest themselves in a specific way in the Nordic region. On the other hand, the Nordic countries are challenged both individually and as a regional community as these developments shift central strategic balances – Nordic, European, and transatlantic.

The analysis of the report shows that, despite their differences, the Nordic countries have reacted in a comparable manner. The Nordic countries await what will happen and restrain themselves in making decisive new choices. At the same time, however, they actively work to maintain and strengthen bi- and multilateral relations, especially to the United States. The report characterizes this strategy as ‘active hedging’.

Even though active hedging can be a useful approach under current circumstances, the report concludes that the changing strategic balances make it risky to stall too much in national security policy. For Norway, Finland, Sweden, and Denmark, these risks relate to 1) domestic EU policy, 2) the countries’ transatlantic relationships, 3) the countries’ relations to European great powers, 4) the balance between bi- and multilateral cooperation, and 5) national defence industrial policy.

Based on these strategic balances, the report concludes with several recommendations to Danish decision-makers. The recommendations focus on how to strengthen active hedging as a Danish national security strategy, how Denmark can work to strengthen the Nordic region in Europe, and finally how to reduce the limitations on Danish policy created by the EU defence opt-out.

Active Hedging

Active hedging can be a sensible small state strategy in uncertain times. It should be considered how the strategy can be adapted – especially in relation to the US.

- **Options for enhancing Danish influence in European security and defence policy.** Denmark should investigate if current developments open new avenues to fulfil Danish interests – especially in relation to EDF and PESCO as well as in relation to larger European nations and the US.
- **Focus on communication.** Danish decision-makers should put further emphasis on communication regarding foreign policy in order to facilitate public debate on strategic options and decisions and to ensure international understating about Danish commitments and choices.
- **Focus on the Nordic region in relations with the US.** The Nordic countries all show a clear interest in strengthened bilateral transatlantic

relations. Therefore, it is obvious to make the Nordic region pivotal in the ambition to retain American interest in European security.

The Nordic region in Europe

Nordic cooperation is seen as desirable across the Nordic countries. Danish decision-makers should consider what can be done to enhance that cooperation.

- **Enhancement of Nordic cooperation.** Denmark should work to enable the Nordic region as an actor in European security policy. NORDEFCO can be the frame for political discussions amongst the Nordic countries.
- **Support of differentiated 'outsideness'.** Denmark should, together with the other Nordic countries, work to make the differentiated institutional affiliations of the region a strength instead of a weakness.
- **The Nordic region as a transatlantic voice in the EU.** The Nordic countries share a concern about the question of European strategic autonomy and the relationship to the US. Denmark should work to make the Nordic region talk with one voice in that debate.

Denmark's position in light of the defence opt-out

The defence opt-out becomes more difficult to administer. The political handling and the administration of the opt-out should therefore be analysed further.

- **Strengthened administration.** The Danish administration of the opt-out should go through a 'service-check' and – if necessary – be strengthened.
- **Examination of the consequences of Danish compensation strategies.** It is a widely held assumption that the opt-out leads to actions intended to compensate for the opt-out. It should be analysed how Denmark compensates for the opt-out.
- **Mapping of the consequences of the opt-out outside the EU.** The Danish opt-out has consequences outside the EU framework, for example for Nordic defence cooperation. The question is whether Denmark refrains from particular actions because of the opt-out, and whether there are issues Denmark is not involved in because of the opt-out.

1

Indledning

I 2016 lancerede EU sin nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe". Strategien skabte et nyt momentum i EU's forsvars- og sikkerhedspolitik, der har resulteret i en række konkrete EU-initiativer, herunder den europæiske forsvarsfond (EDF), det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) og det koordinerede årlige forsvareftersyn (CARD). Dertil kommer bl.a. det fransklede europæiske interventionsinitiativ (Ei2), som ikke er forankret i EU. I 2019 omtalte den nye EU-Kommission sig som den første 'geopolitiske kommission' i unionens historie.

For de nordiske lande skaber udviklingen både muligheder og problemer. Norge, Finland, Sverige og Danmark indtager i kraft af deres perifere geografiske placering og forskelligartede institutionelle, politiske og historiske forbindelser til det øvrige Europa en særegen position. På den ene side sættes EU's udvikling i spil på en særlig måde netop i Norden. På den anden side udfordres de nordiske lande både individuelt og som regionalt fællesskab, idet udviklingen forskyber centrale sikkerhedspolitiske balancer – nordiske, europæiske og transatlantiske. Denne rapport karakteriserer den hidtidige reaktion som 'aktiv afventning': De nordiske lande afventer situationen og er tilbageholdende med at træffe afgørende nye valg i forsvars- og sikkerhedspolitikken, men forsøger samtidig aktivt at fastholde og styrke bi- og multilaterale relationer, herunder ikke mindst til USA.

De seneste år er der sket væsentlige forandringer i den overordnede sikkerhedspolitiske situation i Europa, og trusselsbilledet er blevet forværret. Fra øst viste Ruslands intervention i Ukraine og annekteringen af Krim i 2014, at den internationale orden er truet i Europa. Fra syd viste flygtningekrisen i 2015 og en række store terrorangreb i 2015-2017, at de europæiske staters interne sikkerhed og sammenhængskraft er truet. Samtidig viste valget af præsident Trump samt Brexit-processen fra 2016 og frem, at internationale institutioner samt de fælles værdier, de bygger på, er skrøbeligere end tidligere antaget. Fundamentet for europæisk sikkerhed er under pres. EU's nye strategi og de konkrete initiativer som EDF, PESCO, CARD og Ei2 skal derfor ses som et svækket Europas svar på forstærkede trusler.

Samtidig peger iagttagere på, at den europæiske udvikling både er en konsekvens af et forandret transatlantisk forhold og en faktor, der kan medvirke til at forandre det transatlantiske forhold.¹ Debatten har reaktualiseret forestillingen om europæisk 'strategisk autonomi' – at Europa skal kunne agere uafhængigt af USA med hensyn til forsvars- og sikkerhedspolitikken.² For nogle er strategisk autonomi både en naturlig europæisk ambition og forudsætningen for et ligeværdigt transatlantisk forhold. For andre er det en sørgelig, men nødvendig konsekvens af en upålidelig og uinteresseret amerikansk allieret. Atter andre advarer om, at visionen om strategisk autonomi er farlig, fordi den kan støde USA væk fra Europa og dermed underminere den transatlantiske alliance.

Nordens rolle og de nordiske landes reaktioner på og bredere håndtering af den europæiske udvikling er ikke videre belyst i debatten.³ Derfor undersøger og sammenligner denne rapport, hvordan de fire største nordiske lande – Norge, Finland, Sverige og Danmark – fortolker og forholder sig til de sikkerhedspolitiske konsekvenser af de nye europæiske initiativer.⁴

Set udefra fremstår de nordiske lande homogene. Deres mange fælles kendetegn medvirker til, at de ofte ses – og ser sig selv – som naturlige samarbejdspartnere med fælles identitet, holdninger og interesser forankret i en

tydelig regional selvforståelse. Dette kommer til udtryk i regionale samarbejdsformater, først og fremmest Nordisk Råd, men også på forsvarsområdet i kraft af det nordiske forsvarssamarbejde NORDEFCO. Den nordiske homogenitet er imidlertid stærkt begrænset, når det gælder EU og det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Her er der væsentlige forskelle i landenes institutionelle valg og forankringer.

Af samme grund rammer den europæiske udvikling de nordiske lande forskelligt. Norge, der står uden for EU, men er NATO-medlem, har et markant andet blik på udviklingen i EU-regi end Finland og Sverige, der er fuldgældige EU-medlemmer, men står uden for NATO. Danmark står i en særligt kompliceret situation i kraft af forsvarsforbeholdet. Samtidig påvirker udviklingen i Europa perspektiverne for nordisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. Udviklingen kan dermed rykke ved de hensyn, der tages til det transatlantiske forhold, forholdet til EU og NATO, relationerne til forskellige stormagter, nordisk samarbejde samt indenrigspolitiske forhold. Dette indebærer imidlertid også en risiko for nye spændinger i forbindelse med strategiske afvejninger, både internt i de enkelte nordiske lande og på tværs af regionen.

På denne baggrund fokuserer rapporten på tre overordnede spørgsmål som grundlag for den sammenlignende analyse: Hvordan ser de fire nordiske lande på udviklingen af europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik? Hvilke konsekvenser – politiske såvel som praktiske – drager de nordiske lande af denne udvikling? Hvilken betydning kan udviklingen få nationalt i de nordiske lande og regionalt i Norden?

For at besvare disse spørgsmål er rapporten bygget op på følgende vis. Kapitel 2 beskriver kort den europæiske udvikling på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område siden 2016 og forklarer herunder logikken bag de vigtigste nye initiativer. Dernæst følger kapitel 3, der udfolder, hvad der er på spil for den perifere nordiske region, samt hvordan man kan forstå Norden som en – i sikkerhedspolitisk forstand – særlig region. Med dette regionale perspektiv skitserer kapitlet samtidig også rapportens sammenlignende tilgang. Kapitel 4 indeholder rapportens analyse af, hvordan henholdsvis Norge, Finland, Sverige og Danmark har forholdt sig til den europæiske udvikling. Analysen er baseret på en række interviews samt på primær og sekundær litteratur. I forlængelse heraf diskuterer kapitel 5 både regionale implikationer, og hvad der i særdeleshed er på spil for Danmark i denne sammenhæng. Det er rapportens overordnede konklusion, at de fire nordiske lande på trods af forskellighederne alle forfølger en strategi, man kan kalde aktiv afventning. En afgørende pointe er, at de forandrede strategiske balancer kan gøre det politisk risiko- og omkostningsfyldt at være *for* afventende i forbindelse med rekalkibreringen af forsvars- og sikkerhedspolitikken. I det konkluderende kapitel 6 afsluttes rapporten derfor med en række anbefalinger til danske beslutningstagere.

Rapporten bygger på et desk study af akademisk litteratur, policy-rapporter, officielle dokumenter og taler. Derudover har forfatterne gennemført semistrukturerede forskningsinterviews med 17 personer fra de fire nordiske lande i 2018. Interviewpersonerne er dels en række uafhængige fageksperter, dels embedsmænd i de fire landes udenrigs- og forsvarsministerier. For at sikre et fortroligt rum til at diskutere landenes holdninger og positioner er alle interviews gennemført til baggrund. Af hensyn til interviewpersonernes anonymitet citerer og henviser vi i det følgende ikke direkte til konkrete interviews, men vi vil gerne benytte lejligheden til at takke alle de kilder, der har stillet uvurderlig tid og ekspertise til rådighed for vores arbejde. Analyserne og tolkningerne af de forskellige politiske positioner er alene forfatternes ansvar. Rapporten har i pagt med Center for Militære Studiers (CMS) procedurer for kvalitetssikring gennemgået intern og ekstern fagfællebedømmelse. Vi vil også gerne takke vores kollegaer på CMS samt den anonyme bedømmer for konstruktiv kritik.

2

Europæisk sikkerhed i forandring

Når det gælder den samlede ramme for europæisk sikkerhed, er USA's sikkerhedsgaranti den altafgørende faktor. Garantien er forankret i NATO-samarbejdet. Det betyder imidlertid ikke, at udviklingen i EU er uvæsentlig for europæisk sikkerhed – og dermed for Norden. For det første er de nye initiativer forbundet med de forskydninger i det transatlantiske forhold, der sker i disse år. Det grundlæggende spørgsmål er i den sammenhæng, hvordan man fastholder amerikansk interesse i Europa, samtidig med at man øger egen forsvarevne. Selv om NATO fortsat vil være omdrejningspunktet for europæisk sikkerhed på kort sigt, kan de langsigtede konsekvenser af udviklingen derfor være store. For det andet handler udviklingen ikke kun om den faktiske produktion af sikkerhed, men også om politik. Det underliggende spørgsmål handler her om EU's fremtid som stabiliserende politisk fundament – herunder i forsvars- og sikkerhedspolitikken – der sikrer, at man ikke vender tilbage til fortidens interne sikkerhedskonkurrence på kontinentet. Denne problemstilling er særligt tydelig i lyset af Brexit.

Situationens alvor afspejles også i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi – i daglig tale 'EU's Globale Strategi' – lanceret i 2016. Allerede på første side slås en alvorlig tone an: "Vores union er truet".⁵ Med udgangspunkt i en ny krisebevidsthed og en dyster beskrivelse af Europas udfordringer lægger den globale strategi op til en mere ambitiøs forsvars- og sikkerhedspolitisk rolle for EU. I stedet for et fokus kun på krisestyring og fredsskabende indsatser ude i verden, plæderer den globale strategi for, at EU også må fokusere på sin egen sikkerhed. Det betyder, at EU skal udvikle redskaber til at kunne handle på egen hånd og passe på sig selv. Disse redskaber står centralt i et bredere forsvars- og sikkerhedspolitisk ønske om at styrke "Europas strategiske autonomi".⁶ Specifikt lægger strategien fundamentet for en række initiativer, der skal gøre EU bedre til at håndtere forskellige trusler mod EU selv og fremme opbygningen af medlemsstaternes konventionelle militære kapaciteter. Kort sagt er EU's fokus skiftet fra *output* til *input* – og fra international krisestyring til en både bredere og mere konventionel forsvars- og sikkerhedspolitisk dagsorden.

For at skabe et grundlag for analysen af de nordiske landes reaktion, håndtering og positionering i forlængelse af de politiske forandringer, gennemgår det følgende afsnit de vigtigste initiativer siden 2016. Tekstboksen på næste side gennemgår den overordnede organisering af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvori de nyere initiativer er forankret. Det er vigtigt at understrege, at de pågældende initiativer ikke er færdigudviklede og er præget af en vis usikkerhed, herunder vedrørende finansiering. EU's fremtidige forsvars- og sikkerhedspolitiske rolle afhænger derfor af, om den politiske opbakning fra EU's institutioner og medlemsstater fortsætter. Pointen er imidlertid, at selv om disse initiativer ikke i sig selv vil gøre EU til et alternativ til den amerikanske sikkerhedsgaranti og den transatlantiske forankring af Europas sikkerhed i NATO, så indikerer de tidens sikkerhedspolitiske forandringer, som de nordiske lande skal forholde sig til.

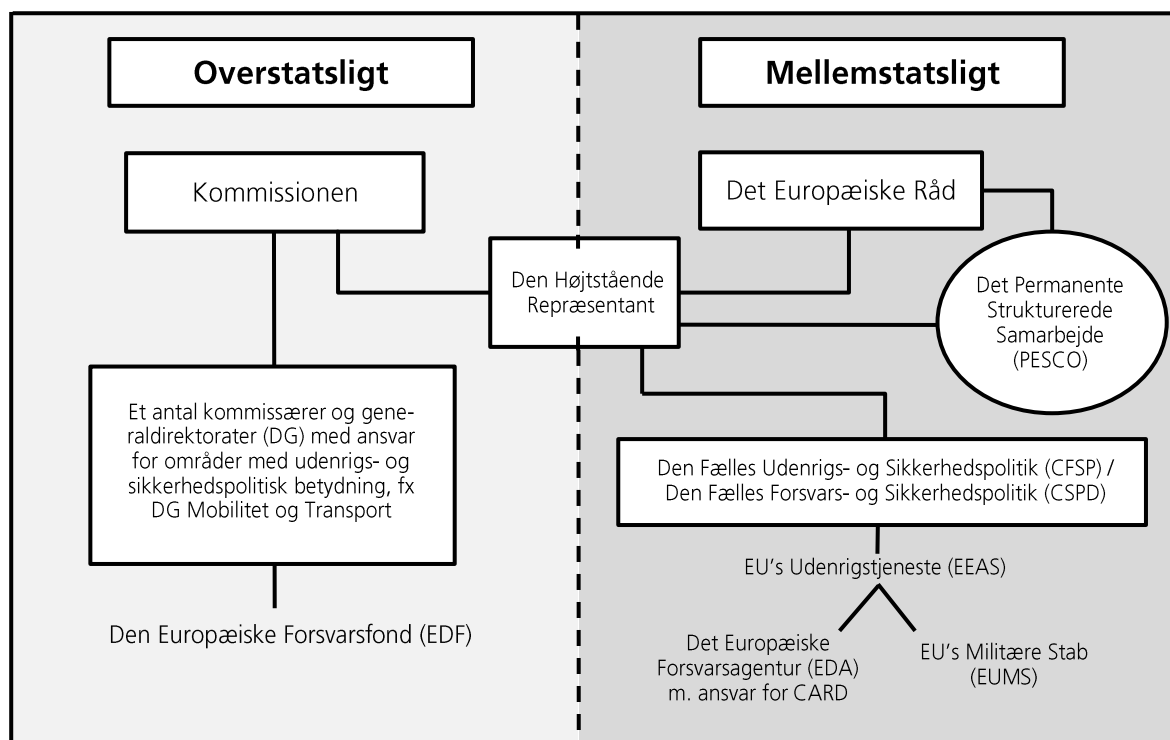
Tekstboks 1:
EU's udenrigs-, sikkerheds-
og forsvarspolitik: CFSP og
CSDP

EU's udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik er kompleks. Udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde er på forskellig vis hjemlet i EU's traktater – vigtigst Lissabontraktaten fra 2007, der sætter rammerne for det nuværende samarbejde. Langt størsteparten af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (CFSP), som den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik (CSDP) er en del af, er i traktaten fastlagt som mellemstatsligt. Det betyder, at det er Det Europæiske Råd bestående af medlemsstaternes regeringer, der fastlægger politikken – i udgangspunktet på baggrund af enstemmighed.

Under Rådet findes de organisationer og strukturer, der skal gennemføre EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det arbejde ledes af EU's høje repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, der fra 2019 er spanske Josep Borrell. Til at støtte sig i det arbejde har den høje repræsentant EU's udenrigstjeneste (European External Action Service). Dertil kommer en række forskellige enheder, der skal støtte udviklingen af EU's fælles forsvars- og sikkerhedspolitik samt Rådets beslutningsprocesser. To er væsentlige at fremhæve. For det første etablerede man i 2001 EU's Militære Stab (EUMS), der planlægger og leder unionens militære operationer.¹ I 2017 oprettede man et egentligt operativt hovedkvarter under EUMS.¹ For det andet etablerede EU i 2004 Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA), hvis opgave er at støtte EU-landenes fælles udvikling af militære kapaciteter samt styrke forsvarsindustriel forskning og udvikling.¹

Ud over de mellemstatslige organisationsstrukturer er der de overstatslige elementer, der hører under EU-Kommissionen. Disse vedrører dele af udenrigspolitikken, der er knyttet til det fælles indre marked, EU's naboskabspolitik og EU's udviklingsbistand, hver ledet af en ansvarlig kommissær. Kommissionen har i kraft af EU's fælles budget anseelige økonomiske midler, der kan anvendes med et udenrigspolitisk sigte. Samtidig har Kommissionen stor magt med hensyn til at regulere (f.eks. det indre marked), hvilket kan bruges som et udenrigspolitisk redskab. Et væsentligt hensyn er at få Kommissionen og Rådets indsatser koordineret. Derfor er den høje repræsentant samtidig vicepræsident for Kommissionen. Grafisk kan organiseringen fremstilles som vist på Figur 1.

Figur 1:
EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik



2.1

Nye initiativer – EDF, PESCO, CARD og EI2

Særligt to af EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske initiativer er afgørende. Det drejer sig om den europæiske forsvarsfond (EDF) og det såkaldte permanente strukturerede samarbejde på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område (PESCO).

EDF er en fond finansieret af EU's fælles budget. Den foreslås i Kommissionens budgetudkast at indeholde 500 mio. euro årligt til forskning i forsvarsteknologi samt 1 mia. euro årligt til udvikling af egentligt militært udstyr i budgetperioden 2021-2026. Med en forventet medfinansiering fra medlemsstaterne af de enkelte projekter udgør de fælles forsvarsindustrielle forsknings- og udviklingsinvesteringer i alt 5,5 mia. euro om året.⁷ Målsætningen med fonden todelt. For det første at konsolidere og integrere den europæiske forsvarsindustri i mere konkurrencedygtige enheder. For det andet at sikre en mere effektiv anvendelse af EU-medlemsstaternes forsvarsbudgetter igennem fælles teknologi- og materieludvikling. Om end 1,5 mia. euro ikke ser ud af meget i EU-medlemmernes samlede forsvarsbudget på næsten 200 mia. euro i 2016 (inklusive Storbritannien),⁸ er der tale om substantielle midler, når de målrettes forsknings- og udviklingsprojekter. Midlerne må forventes at skærpe den europæiske forsvarsindustris incitament til at samarbejde. Således er det forhåbningen, at EDF på længere sigt kan medvirke til en effektivisering af den europæiske forsvarsindustri og dermed give de europæiske stater mere kvalitet i forbindelse med deres materielindkøb på det europæiske hjemmemarked.

Det afgørende nye ved EDF er, at der åbnes for, at EU's fælles budget kan anvendes på forsvarsområdet. Det har ikke været tilfældet tidligere, og der er traktatmæssige begrænsninger med hensyn til, hvilke forsvars- og sikkerhedspolitiske emner der kan dækkes af det fælles budget. Men netop ved at fokusere på industripolitisk samarbejde kan Kommissionen og det fælles

budget spille en rolle. I skrivende stund er budgetrammen for 2021-2026 fortsat ikke vedtaget, og EDF's betydning afhænger i væsentlig grad af fondens budget.

PESCO er et styrket samarbejdsformat forankret i Lissabontraktaten. Initiativet giver grupper af medlemslande mulighed for, inden for en juridisk bindende ramme, at styrke deres forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. Muligheden var en uudnyttet del af Lissabontraktaten indtil 2017, hvor en række EU-medlemmer – alle undtagen Danmark, Storbritannien og Malta – valgte at igangsætte samarbejdet. Traktaten siger ikke meget om PESCO's indhold, bortset fra at det er bindende, og at det kan gå videre, end hvad der er grundlag for i de eksisterende EU-traktater.

I øjeblikket dækker PESCO over to former for samarbejde, der skal komplementere hinanden. Den ene går ud på, at de deltagende lande har forpligtet sig til nogle generelle forsvarspolitiske initiativer og målsætninger – i alt 20. Det drejer sig bl.a. om at øge forsvarsbudgetterne, øge den del af budgetterne, de investerer i nyt materiel, samt øge budgetandelen, der anvendes på teknologisk forskning og udvikling. Derudover kommer en række initiativer, som skal harmonisere medlemmernes investeringer og forsvarsplanlægning for at styrke interoperabiliteten og sikre udviklingen af de militære kapaciteter, der er behov for i Europa. Landene skal udarbejde en implementeringsplan, som efterfølgende vurderes af den høje repræsentant.⁹

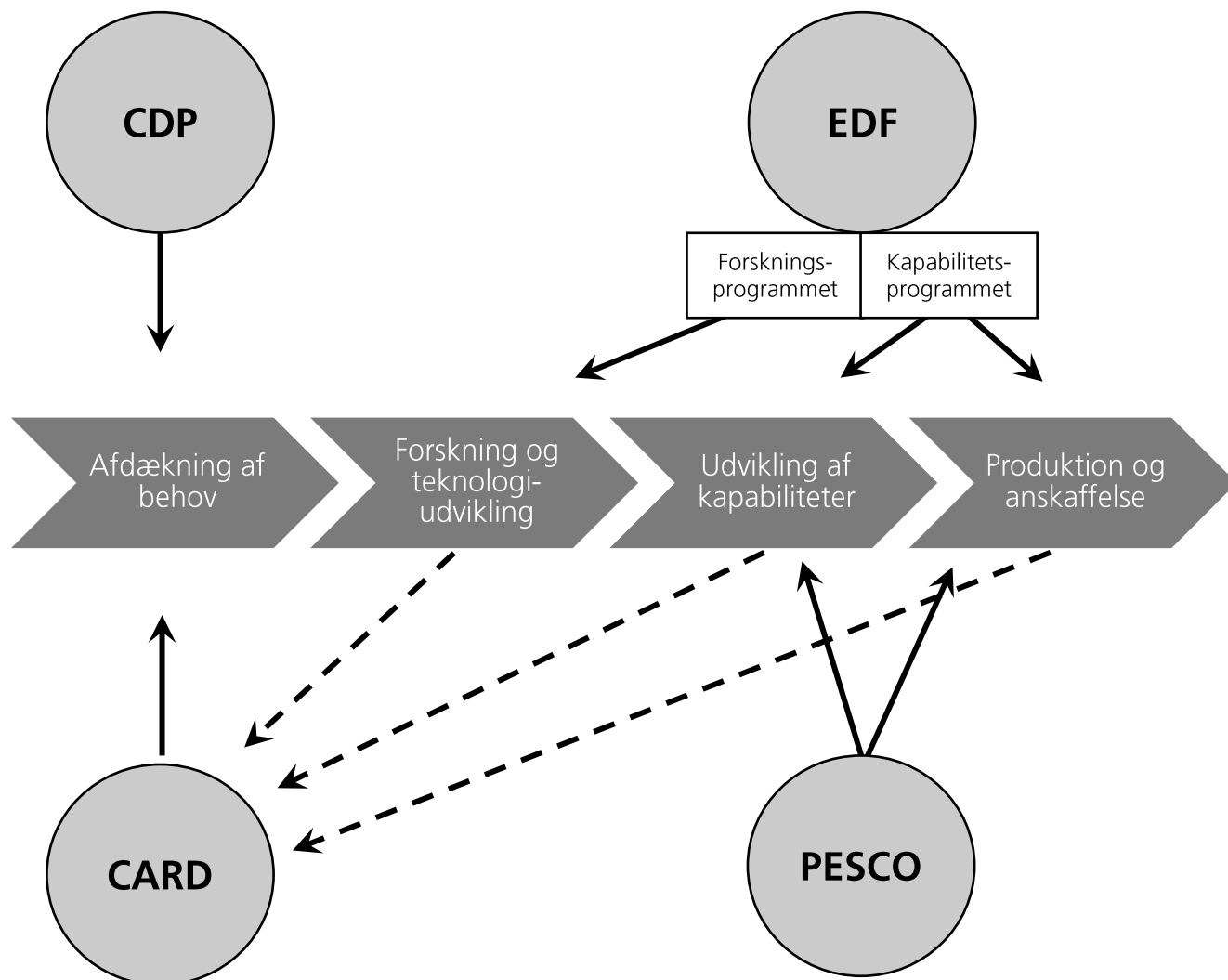
Den anden form for samarbejde knytter sig til konkrete PESCO-projekter. Det gælder opstillings-, udviklings-, og anskaffelsesprojekter, der skal bidrage til at styrke EU's (og de deltagende landes) samlede operationsevne. Der blev vedtaget 17 projekter i 2017, yderligere 17 i 2018 og endelig 13 i 2019. Projekterne varierer i omfang og ambitionsniveau – fra udvikling af nye missilsystemer til træning af militære bidrag i tilfælde af naturkatastrofer.¹⁰ PESCO er drevet af sine medlemmer. Der er altså tale om et mellemstatsligt samarbejde. Der kræves enstemmighed, og dermed er samarbejdets udvikling under medlemmernes suveræne kontrol. PESCO er samtidig integreret i Rådets CSDP-struktur og støttes af bl.a. EDA.¹¹

Derudover er det værd at nævne CARD (*Coordinated Annual Review on Defense*). Som navnet indikerer, er der tale om en årlig gennemgang af EU-medlemmernes forsvar. CARD er administreret af EDA og på mange måder kalkeret over tilsvarende processer i NATO. Formålet er at skabe overblik over EU's militære aktiver og ikke mindst skabe overblik over mangler i EU-landenes forsvarskapabiliteter.¹² På den baggrund kan CARD styrke EDA's kapabilitetsudviklingsplan (CDP), som er EU's generelle plan for udviklingen af medlemmernes samlede militære styrker.¹³ EDA giver en opsummering på de forskellige initiativer:

"In a somewhat simplistic manner, we could say that the CDP tells us what to focus our common efforts on, the CARD gives us an overview of where we stand and identifies next steps, PESCO in turn gives us options on how to do it in a collaborative manner, while the EDF could provide the funds to support the implementation of cooperative defence projects in general, but with a bonus, if in PESCO." ¹⁴

Citatet opsummerer tydeligt, at EU med sine nye initiativer har fokus på udviklingen af militære kapaciteter. Omdrejningspunktet er at benytte EU som ramme, der kan understøtte medlemmernes muligheder for i fællesskab at udvikle nye, avancerede og efterspurgte militære kapaciteter. Det viser også, at de enkelte initiativer i høj grad er tænkt som komplementerende. Endelig er det tydeligt, som det fremgår af figur 2, at EU er tiltænkt en rolle i hele den militære kapacitetsudvikling fra behovsidentifikation over forskning og udvikling til produktion og anskaffelse af militært udstyr.¹⁵

Figur 2:
Udviklingen af militære kapaciteter og EU's nye initiativer¹⁶



Ud over de ovennævnte EU-initiativer er det værd at nævne nogle væsentlige parallelle udviklinger i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Mest omtalt i den forbindelse er Macrons European Intervention Initiative (EI2), der blev lanceret i 2017.¹⁷ EI2 er et initiativ uden for de institutionelle rammer i henholdsvis EU og NATO. Ved lanceringen var det for mange uklart, hvad målsætningen med initiativet var. Efterhånden har Frankrig gjort det klart, at der er tale om et bredt funderet forum for diskussion af, hvordan europæiske stater kan håndtere fremtidige trusler, således at de – når handling er påkrævet – bedre kan agere sammen på effektiv vis.

EI2 handler altså om politisk dialog, doktrinudvikling, informationsdeling, fælles trusselvurderinger og interoperabilitet frem for udviklingen af en ny europæisk interventionsstyrke.¹⁸ EI2 er med Billion-Galland og Quencez' ord en 'militær workshop'.¹⁹ Initiativet er imidlertid interessant, både fordi det er struktureret uden om EU og i kraft af deltagerlandene. Blandt den oprindelige deltagerkreds på 9 (nu 13) lande er ud over Frankrig (og Danmark) både Tyskland og Storbritannien. EI2 tilbyder derfor muligheden for en strategisk

europæisk dialog efter Brexit samt en slags idélaboratorium, der kan udvikle samarbejdet mellem de deltagende lande.²⁰ Det franske initiativ kommer i forlængelse af tidligere lignende tiltag, herunder det britiskledede Joint Expeditionary Force og det tyskledede Framework Nations Concept, som begge blev lanceret i NATO-regi i 2014.²¹

Derudover skal det nævnes, at samarbejdet mellem EU og NATO har udviklet sig betydeligt i de seneste år. Kort sagt har den forværrede europæiske sikkerhedspolitiske situation drevet de to organisationer tættere på hinanden. Den nye sikkerhedspolitiske situation skubber også sikkerheds- og forsvarspolitikken ud i andre dele af EU-systemet, hvor mange af Kommissionens forskellige generaldirektorater under sloganet "Security Union – A Europe that protects"²² forsøger at samarbejde om at håndtere trusler mod de europæiske stater og borgere.

Samlet set har udviklingen i EU – og i Europa – siden 2016 været markant. Nye trusler og udfordringer kombineret med usikkerhed om især det transatlantiske bånd har medført en ny retning og nye initiativer i EU. Dermed forskubbes også de nordiske landes sikkerhedspolitiske situation – og nye valg og afvejninger bliver væsentlige. Det næste kapitel udfolder kort et regionalt perspektiv på de nordiske lande, og hvad der er på spil for dem i relation til den europæiske udvikling. Derudfra præsenteres den komparative tilgang, der danner grundlag for rapportens centrale analyser og konklusioner.

3

I Europas periferi: Hvad er der på spil for Norden?

Udviklingen i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik har en særlig betydning for de nordiske lande. Det hænger sammen med en række karakteristika ved Norden som region og ved landene i regionen. Samtidig betyder det, at der er behov for en analytisk tilgang, som kan indkapsle det særlige nordiske perspektiv på den europæisk udvikling og dermed spørgsmålet om, hvad der er på spil for Norden – og ultimativt for Danmark.

3.1

Norden som region i sikkerhedspolitikken

Norden er en særegen størrelse. På den ene side er de nordiske lande en integreret del af Europa – geografisk, økonomisk, kulturelt og politisk. På den anden side er de 'akavede partnere' i den europæiske integrationsproces.²³ De konstituerer tilsammen en selvstændig region, som er noget mere og andet end en europæisk subregion, og hvor det er almindeligt at anskue både udfordringer og løsninger som 'nordiske'.²⁴ I sikkerhedspolitisk forstand er dobbeltheden mellem at være en del af Europa og en del af Norden central. Særligt fire forhold er vigtige at notere.

For det første er Norden en geopolitisk særpræget region.²⁵ Regionen har ingen stormagter. De nordiske lande er derimod småstater omgivet af stærkere magter i øst, vest og syd – henholdsvis Rusland, USA/Storbritannien og Tyskland – samt Arktis mod nord. Norden udgør dermed et rum, hvor stormagterne kan gøre sig gældende, og hvor de nordiske lande af geografiske grunde er "kastet" ind i en specifik sikkerhedspolitisk situation, uanset om de ønsker det eller ej.²⁶

For det andet er Norden på mange måder et værdi- og interessefællesskab. De nordiske lande har fælles historie og kultur, og deres samfundsmodeller ligner hinanden. Sikkerhedspolitisk er der tale om en gruppe af stater med ensartede selvforståelser eller nationale identiteter – som småstater, der har en særlig (og særlig legitim) position til og interesse i at fremme en norm- og regelbaseret international orden.²⁷

For det tredje er Norden sammensat af en gruppe stater med forskellige institutionelle forankringer (mere herom i kapitel 4). Selv om de set udefra har samme overordnede tilgang til international politik betyder de institutionelle forskelle, at forandringer i praksis kan have vidt forskellige implikationer for de enkelte nordiske lande. De nordiske lande er ikke bare 'akavede partnere', men akavede på hver sin måde.

Endelig består Norden af stater, som forsvars- og sikkerhedspolitisk er afhængige af ekstern støtte: Ingen af landene i regionen kan – hver for sig eller tilsammen – forsvare sig mod de omkringliggende stormagter i tilfælde af en konflikt. I dag er de nordiske lande således afhængige af USA og NATO – et forhold, som er blevet tydeligere siden Ruslands annektering af Krim i 2014.²⁸ Denne afhængighed har varieret historisk og gør det fortsat i dag, men er alligevel et fællestræk for de nordiske lande. Det gælder også Sverige og Finland, selv om de ikke er medlemmer af NATO.

3.2

Analytisk tilgang – rammebetingelser, reaktioner og strategiske afvejninger

Nordens særlige karakteristika indebærer, at de nordiske lande fører forskellige forsvars- og sikkerhedspolitikker, men ud fra fælles rammebetingelser. De er småstater omgivet af stærkere magter, som på trods af forskelle i forsvarsmæssig indretning og kapacitet alle er sikkerhedspolitisk afhængige af USA og NATO. Samtidig er de integrerede i det europæiske politiske og økonomiske fællesskab, og de har et ensartet trusselsbillede, særligt efter Ruslands annektering af Krim.

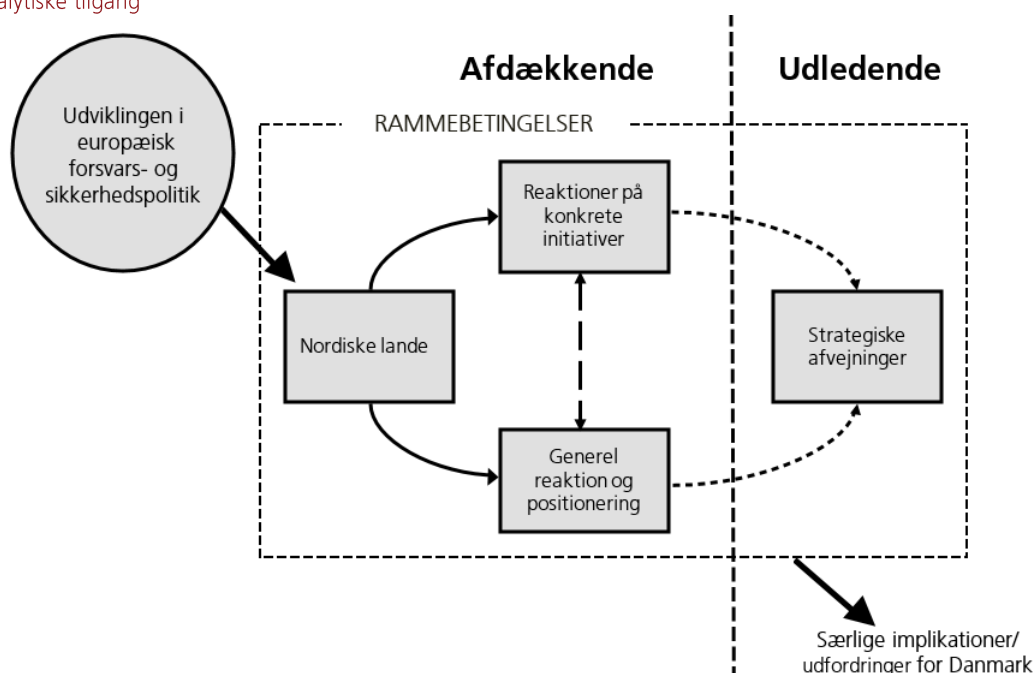
Disse rammebetingelser gælder fortsat. Alligevel er alt ikke det samme. Udviklingen på europæisk plan rejser nye spørgsmål om samarbejdspartnere, om balanceringen mellem det nationale, regionale, europæiske og transatlantiske, om forholdet til EU (særligt for Norge og Danmark) og NATO (særligt for Sverige og Finland), om forholdet til USA og til europæiske stormagter samt om potentialet for nordisk samarbejde.

Man kan derfor med fordel betragte udviklingen af europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde som et input til 'systemet Norden' – de nordiske lande – der dels rammer i form af konkrete initiativer, dels rammer mere generelt som en tendens og retning i forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Dette afføder en reaktion fra staterne. For det første skal de konkrete initiativer håndteres. For det andet kan reaktionen indebære, at den førte forsvars- og sikkerhedspolitik justeres på et mere overordnet plan. De to niveauer er forbundet, fordi den overordnede linje i forsvars- og sikkerhedspolitikken afspejles i konkret praksis, og fordi praksis – herunder håndteringen af de nye initiativer – over tid de facto bliver linjen i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Med udgangspunkt i staternes reaktionsmønstre tegner der sig nogle strategiske afvejninger, som alle de nordiske lande skal forholde sig til.

Der er med andre ord to skridt i den analytiske tilgang: en afdækning af de nordiske landes reaktion på udviklingen af europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik (kapitel 4) og en analyse af de strategiske afvejninger, som udviklingen aktualiserer (kapitel 5). Dette er afbildet i figur 3.²⁹

Figur 3:
Rapportens analytiske tilgang



4

De nordiske landes reaktioner og positionering

Dette kapitel undersøger de nordiske landes reaktioner på udviklingen i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Først undersøges Norge, Finland, Sverige og Danmark enkeltvis. Hvert af disse afsnit tager udgangspunkt i en kort casebeskrivelse og gennemgår derefter landets reaktion på de konkrete initiativer samt den overordnede sikkerhedspolitiske positionering. Efterfølgende uddrages tværgående mønstre. Afdækningen af landenes reaktioner er rapportens analytiske omdrejningspunkt og danner grundlag for den efterfølgende diskussion af udviklingens implikationer for Norden og Danmark i kapitel 5.

4.1

Norge – fokus på det nordatlantiske

Norge var med til at stifte NATO i 1949, og den transatlantiske forbindelse har siden været stærk.³⁰ USA har bl.a. en aftale om 'præpositioneret' udstyr og 'præpositionerede' forsyninger i Norge, og siden 2017 har der på roterende basis været amerikanske marineinfanterister udstationeret på norsk jord.³¹ Dertil kommer Norges deltagelse i det amerikansk-ledede F-35-kampflyprogram.³² Det er også værd at fremhæve, at NATO valgte at afholde den store øvelse Trident Juncture – som løb af stablen i efteråret 2018 – i Norge.³³ Den stærke linje til USA (samt Storbritannien) og NATO reflekterer samtidig vigtigheden af Arktis og forholdet til Rusland for norsk sikkerhedspolitik.

Norges relation til EU er mere tvetydig. Norge står uden for EU, men er med i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS). Dette er resultatet af et nationalt kompromis fra 1990'erne, som indebærer, at Norge forbliver ikke-medlem, men til gengæld igennem EØS-aftalen knytter sig til og støtter den europæiske integrationsproces, herunder på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område.³⁴ Dette indbefatter bl.a., at Norge er 'associeret medlem' af det europæiske forsvarsagentur (EDA) efter en bilateral aftale med EU i 2006.³⁵ Nordmændene kan dermed deltage i konkrete projekter i EDA-regi, men har ikke formel politisk indflydelse i agenturet. Dertil kommer, at Norge har bidraget til EU's såkaldte battle groups samt til internationale operationer, herunder Operation Atalanta ved Afrikas Horn og Operation Triton i Middelhavet.³⁶

Disse bidrag og berøringsflader med det europæiske samarbejde har ikke desto mindre hele tiden været baseret på den grundlæggende konsensus om Norges institutionelle forankring og sikkerhedspolitiske selvopfattelse: kerneland i NATO, uden for EU.

Norge og de konkrete europæiske initiativer

Norge står i udgangspunktet uden for PESCO, men har officielt budt initiativet velkommen og ytret ønske om at deltage i konkrete projekter som tredjeland (dvs. ikke-EU-land).³⁷ I skrivende stund er reglerne for tredjelandes deltagelse i PESCO under forhandling. Mere generelt er det uklart, hvilke konsekvenser Storbritanniens udtrædelse af EU får for tredjelandes relation til EU, herunder på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område.³⁸ Den positive indstilling over for PESCO i Norge er derfor foreløbig; den må forventes at afhænge af, hvad der sker i spørgsmålet om tredjelande, når EU og Storbritannien skal forhandle den fremtidige relation på området.

Også i forbindelse med associeringsaftalen med EDA skaber Brexit usikkerhed for Norge. I princippet kan forhandlingerne mellem Storbritannien og EU føre til en ny model, hvor briterne får en endnu tættere relation til EU i forsvars- og sikkerhedspolitikken, end Norge hidtil har haft – en 'Norge+'-model, som nordmændene så potentielt kan kopiere, hvis de ønsker.³⁹ Dette kunne inkludere et reelt partnerskab med EDA snarere end blot en associeringsaftale. Men udfaldet kan også blive det modsatte: en mere restriktiv tilgang til EDA's eksterne samarbejder fra EU's side.

I forhold til EDF er Norge umiddelbart mindre begrænset. I Kommissionens forslag om oprettelsen af EDF fra juni 2018 noteres det, at forslaget er "EØS-relevant", hvilket rent juridisk åbner for norsk deltagelse i fondssamarbejdet.⁴⁰ Nordmændene deltager aktuelt i det forberedende projekt, som efter planen skal videreudvikles inden for EDF's forskningsvindue fra 2021 og frem. Derudover har Norge meddelt, at man også ønsker at deltage i EDF's kapabilitetsvindue, bl.a. med et argument om, at det er ulogisk at være en del af forskningen i forsvarskapabiliteter, men udelukket fra udviklingen af de selvsamme kapabiliteter.⁴¹ Hensynet til norsk forsvarsindustri og bekymring om dens adgang til det europæiske marked spiller også en rolle for Norges position i forhold til EDF.⁴²

Man kunne måske forvente, at Norge som ikke-EU-medlemsland proaktivt opsøgte europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde i alle alternative formater – som eksempelvis E12. I første omgang valgte den norske regering dog at stå uden for det franske initiativ, selv om man var blevet orienteret inden lanceringen af E12 i juni 2018. Norge blev dog medlem af E12 i september 2019, og man lagde i den sammenhæng vægt på initiativets operative side.⁴³

Overordnet norsk reaktion og sikkerhedspolitisk positionering

Officielt støtter den norske regering den overordnede udvikling på europæisk niveau. Det fremgår bl.a. af Norges strategi for samarbejdet med EU fra maj 2018.⁴⁴ Alligevel forekommer den norske reaktion på de forsvars- og sikkerhedspolitiske initiativer at være præget af afventende bekymring, som først og fremmest vedrører Brexit. Det interessante er imidlertid, at denne bekymring ikke direkte synes at handle om norsk forsvar eller sikkerhed, men snarere om Norges fortsatte mulighed for en privilegeret tredjelandsposition over for EU.

For Norge kan forhandlingerne om det fremtidige forhold mellem EU og Storbritannien få den konsekvens, at EU bliver mindre fleksibelt også i sit forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde med Norge, fordi man i Bruxelles ønsker at understrege unionen som en retlig orden baseret på juridiske principper og bindende aftaler.⁴⁵

Dette afspejler en mere generel norsk bekymring vedrørende landets position i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Af de nordiske lande står Norge tættest på USA og samtidig længst fra EU.⁴⁶ Hvis USA og Europa rykker længere fra hinanden i sikkerhedspolitikken, sætter det nordmændene i en prekær situation. På den ene side risikerer de som utilsigtet konsekvens af Brexit at blive skubbet endnu tættere på USA og Storbritannien og væk fra det Europa, som de geografisk, kulturelt og økonomisk er en del af. På den anden side giver forandringerne Norge en unik mulighed for fremadrettet at spille en særlig rolle i nordeuropæisk sikkerhedspolitik – f.eks. som brobygger imellem USA og Europa eller som en af amerikanernes nærmeste allierede i Europa med dertilhørende privilegeret adgang til Washington. Sidstnævnte scenario vil dog samtidig øge den norske afhængighed af USA yderligere. Alternativet er at skifte kurs og lægge sig tættere på Europa og EU. Men det er nok kun en reel mulighed med en markant ændret holdning til EU-medlemskab i den norske befolkning.⁴⁷

Indtil videre har den norske reaktion været afventende – og en fortsættelse af den bevægelse, som allerede var sat i gang i lyset af Ruslands annektering af Krim i 2014 og af Brexit i 2016. Det altoverskyggende element i denne bevægelse er en styrkelse af Norges bilaterale relationer, først og fremmest med USA og med den, fra et norsk synspunkt, vigtigste europæiske allierede: Tyskland. Eksempelvis indledte Norge og Tyskland i 2017 et strategisk samarbejde om maritimt forsvarsmateriel som ubåde og missilteknologi.⁴⁸ Nordmændenes vægtning af at udbygge det bilaterale forhold til amerikanerne og tyskerne understreger, at det primære fokus er på territorialforsvar og Nordatlanten. Derimod er den fælleseuropæiske udvikling noget, man fra norsk side ofte kun halvhjertet og halvforsinket kobler sig på – i hvert fald indtil videre.

4.2

Finland – fra finlandisering til europæisering

Finland befandt sig under Den Kolde Krig i en udsat neutralitetsposition. At begrebet 'finlandisering' findes – til at beskrive en situation, hvor en småstat må indgå kompromiser for at tilpasse sig en nærtliggende stormagt – understreger landets særlige historiske arv.⁴⁹ Selv om Finland i dag fortsat officielt er alliancefri (*non-aligned*)⁵⁰ og som et af de eneste europæiske lande stadig har et talstærkt værnepligtsbaseret mobiliseringsforsvar, har landet siden afslutningen af Den Kolde Krig i stigende grad søgt mod vest og mod Europa – også når det gælder forsvars- og sikkerhedspolitik.⁵¹ Ikke mindst medlemskabet af EU i 1995 ses fra finsk side som en afgørende begivenhed, der forankrer Finland (sikkerheds)politisk i Europa. For Finland handler europæisk integration om både sikkerhed og national identitet. Igennem EU forankrer Finland sig selv i en europæisk politisk orden, og det europæiske fællesskab er en bærende søjle i finsk sikkerhedspolitik.⁵² På trods af sin geografiske placering i Europas periferi ser Finland sig derfor som et EU-kerneland.

Især efter Ruslands annektering af Krim i 2014 har Finland samtidig styrket relationerne til NATO. I dag er Finland – sammen med Sverige – tæt integrerede i alliansens samarbejde og fremstår som en af NATO's nærmeste partnere. F.eks. deltog Finland og Sverige som de eneste ikke-medlemmer i NATO's store øvelse Trident Juncture i 2018, der trænede kollektivt forsvar. Det høres ofte, at Finland er så tæt på NATO, som man kan komme uden at være medlem, og en række samarbejdsaftaler integrerer Finlands væbnede styrker med NATO-styrker.⁵³

Finland er altså et selverklæret kerneland i EU – og kommer samtidig tættere og tættere på NATO. Det er på denne baggrund, at Finlands reaktion på de nye initiativer skal forstås.

Finland og de konkrete europæiske initiativer

I tråd med den vægt, Finland generelt lægger på den forsvars- og sikkerhedspolitiske dimension af EU-samarbejdet, har landet støttet og engageret sig betydeligt i de nye europæiske initiativer. Det gælder ikke mindst i forbindelse med PESCO. Grundlæggende opfyldte PESCO's format de finske ønsker, om end man gerne havde set et endnu mere fokuseret samarbejde.⁵⁴ Særligt to ting synes afgørende for finernes positive opfattelse af PESCO. For det første at samarbejdet i sin nuværende form kombinerer bredde og dybde. Med mange deltagende lande har PESCO en kritisk masse, og samtidig betyder den brede deltagerkreds en højere grad af både legitimitet og forankring i Europa. Derudover åbner PESCO for et dybere forsvarspolitisk samarbejde inden for kredsen af medlemmer. For det andet er det en selvstændig prioritet for Finland, at det er lykkedes Frankrig og Tyskland at blive enige om en model, de begge kan se sig selv i. Det er altså vigtigere for finnerne at sikre tysk-fransk enighed, end at en franskleddet fortrop for alvor kan skabe et forsvars- og sikkerhedspolitisk EU i flere hastigheder – på trods af at Finland egentlig ser sig selv som en del af en sådan fortrop. Finland er foreløbig med i fem projekter:

Integrated Unmanned Ground System, European Secure Software defined Radio, Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security, Military Mobility og Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance.

Den samme positive holdning gælder over for EDF. Finland ser sig også her som et af de lande, der har drevet udviklingen, bl.a. i kraft af den tidligere finske premierminister Jyrki Katainens position som vicepræsident i Junckers Kommission.⁵⁵ Konkret opfattes EDF som en vigtig mulighed for at styrke den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik – både ved at støtte den forsvarsindustrielle infrastruktur i Europa og ved at effektivisere den militære kapacitetsudvikling. Derudover er det for Finland et vigtigt nybrud, at fonden åbner det fælles budget for forsvars- og sikkerhedspolitik og dermed giver Kommissionen en ny og mere central rolle på området. I det hele taget er det set gennem finske briller en positiv udvikling, at EU-institutionernes rolle styrkes, da institutionerne opfattes som afgørende brikker til at styrke det generelle forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Dertil kommer, at man fra et finsk småstatsperspektiv ser EU's institutioner som garant for, at også små medlemsstats interesser tilgodeses.

Finland deltog ikke i EI2 i første omgang – angiveligt på grund af uklarhed om initiativets præcise formål og indhold. Den finske regering valgte dog efterfølgende at deltage, og i forbindelse med beslutningen sagde den finske præsident Niinistö, at det er vigtigt for Finland at være involveret i at bygge et sikkert Europa, hvis stemme kan høres.⁵⁶ Den finske tilslutning til EI2 handler for det første om at signalere støtte til Frankrig i al almindelighed, for det andet om at medvirke i en ramme, der inkluderer både Frankrig, Tyskland og Storbritannien, og for det tredje om at kunne præge initiativet, så EI2 kan komplementere andre initiativer og dermed effektivisere den europæiske forsvarsevne.

Overordnet finsk reaktion og sikkerhedspolitisk positionering

Siden 1990'erne har europæisering i Finland været set som en modgift mod fortidens finlandisering: EU sikrer Finlands uafhængighed af Rusland og russisk indflydelse. Opbakning til øget europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde er derfor en højt prioriteret og fast forankret del af Finlands EU-politik. Fra et finsk perspektiv er styrkelsen af EU på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område derfor også kærkommen.⁵⁷

Finsk NATO-medlemskab er ikke på dagsordenen for nærværende. Imidlertid søger Finland – sammen med Sverige – at knytte sig så tæt til NATO, som partnerskabet tillader. Nogle forskere peger på, at Finlands fokus på partnerskaber ligefrem udgør omdrejningspunktet i Finlands aktuelle forsvars- og sikkerhedspolitik, hvilket signalerer et retningsskift væk fra alliancefriheden.⁵⁸ Ud over det intensive partnerskab med NATO gælder dette også regionalt samarbejde bl.a. i regi af NORDEFCO samt de bilaterale relationer, herunder særligt vedrørende sikkerhed i Østersøregionen. I forhold til sidstnævnte står USA og Sverige centralt. I maj 2018 underskrev de finske, svenske og amerikanske forsvarsministre en hensigtserklæring, som bl.a. skal øge samarbejdet mellem de tre lande angående interoperabilitet, øvelser, forskning og udvikling samt multinationale operationer.⁵⁹ Dertil kommer et tættere forsvarspolitisk samarbejde med Tyskland og Storbritannien, men i stigende grad også Frankrig, som ofte deler Finlands interesser i diskussionerne om EU's forsvars- og sikkerhedspolitik. Finland søger altså at dyrke en bred palet af relationer i sikkerhedspolitikken.

Spørgsmålet er, om og hvordan EU's forsvars- og sikkerhedspolitik bør drives videre og dybere. De finske bekymringer knytter sig overordnet til tre aspekter af dette overordnede tema. Den første og umiddelbare udfordring er at sikre, at PESCO og EDF faktisk leverer konkrete resultater. Den anden udfordring vedrører den retorik, der især i Kommissionen og Frankrig knyttes

til EU's forsvarspolitiske udvikling. Idéerne om en 'forsvarsunion' og 'strategisk autonomi' ses som forstyrrende elementer for finske beslutningstagere, fordi de risikerer at underminere det mere pragmatiske finske fokus på konkrete resultater – og risikerer unødigt at støde USA, andre EU-medlemmer og skeptiske europæiske befolkninger væk. Endelig er der i Finland en bekymring for den modstand mod et dybere og mere forpligtende forsvarspolitisk samarbejde i EU, som findes mange steder i unionens medlemsstater – både i de politiske eliter og i befolkningerne.

Den udvikling må fra finsk side gerne være drevet af en mere aktiv Kommission, være pragmatisk og konkret samt fokusere på egentligt forsvar og dybere forsvarspolitisk integration – f.eks. igennem udvikling af den såkaldte solidaritetsklausul eller måske egentlige kollektive forsvarsaftaler inden for rammen af EU. En afgørende prioritet er at styrke den europæiske integration, samtidig med at USA's europæiske engagement fastholdes, herunder igen et stærkt NATO. Begge dele sikrer Finland og knytter landet tættere til Europa.

4.3

Sverige – balanceret europæer

Sveriges institutionelle forankring i den europæiske sikkerhedsarkitektur er overordnet meget lig Finlands. Svenskerne betegner formelt sig selv som alliancefri i fredstid, men har et NATO-partnerskab, som i de seneste år er blevet tættere. Dertil kommer, at Sverige er medlem af EU – uden forsvarsforbehold.

Samtidig er det væsentligt at fremhæve to forhold, som er særlige for den svenske case. For det første er svenskernes militære og sikkerhedspolitiske historiske arv anderledes end de øvrige nordiske landes. Sverige var neutralt under Anden Verdenskrig, og forestillingen om neutralitet og snæver brug af hård magt har siden været vævet ind i landets strategiske kultur.⁶⁰ Desuden har Sverige ingen fælles landegrænse med Rusland, og landet råder på trods af sit væsentligt højere befolkningstal ikke over et talstærkt mobiliseringsforsvar på samme måde som Finland.

For det andet er Sveriges forankring i det europæiske fællesskab en anelse mere kompliceret end Finlands. Hvor finnerne siden 1990'erne har opfattet EU som et afgørende element i deres sikkerhedspolitik, har den svenske linje traditionelt været præget af en mere skeptisk indstilling over for EU som forsvars- og sikkerhedspolitisk omdrejningspunkt. Det hænger bl.a. sammen med en ofte kritisk linje med hensyn til ønsket om, at EU-institutionerne – ikke mindst Kommissionen – skal spille en betydelig rolle i EU-landenes forsvars- og sikkerhedspolitik. I de senere år er Sverige blevet mere positivt stemt, i takt med at landet har søgt og ofte haft succes med at styrke den civile dimension af den fælleseuropæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik.⁶¹

Det svenske udgangspunkt i relation til europæisk sikkerhed er således i en vis forstand en slags midterposition mellem de øvrige nordiske landes: uden for NATO, men alligevel tæt på alliancen; indenfor i EU, men med en vis skepsis over for særligt Kommissionens rolle i den hårde del af sikkerhedspolitikken.

Sverige og de konkrete europæiske initiativer

Den svenske regering var relativt positiv over for PESCO ved forhandlingerne om udviklingen af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik i 2017. Man støttede den tyske linje om at sikre et inklusivt format, hvor et stort antal medlemslande kunne deltage.⁶² Dette blev som bekendt også udfaldet. Forbindelsen til Tyskland understreges af, at Sverige i forbindelse med den første runde af PESCO-projekter (formelt vedtaget i 2018) valgte at deltage i tre projekter, hvor Tyskland er såkaldt *lead participant* og dermed primus motor: European Medical Command, Military Mobility og European Union Training Mission Competence Centre.⁶³ Af Det Europæiske Råds opdaterede liste over PESCO-

projekter fra november 2019 fremgår det, at Sverige i anden runde valgte at deltage i yderligere ét projekt: EU Test and Evaluation Centres.⁶⁴ Svenskerne agerer *co-lead* på projektet – sammen med Frankrig. I tredje runde tilsluttede man sig yderligere tre projekter: Maritime Unmanned Anti-Submarine System, Airborne Electronic Attack og EU Collaborative Warfare Capabilities.

Af regeringsforslaget til Riksdagen fremgår det, at man primært opfatter PESCO som EU-politik, der sikrer svensk interessevaretagelse, dels ved at fremme unionens fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, dels ved at styrke EU-landenes sammenhold.⁶⁵ Ydermere lægges der fra svensk side vægt på, at PESCO er drevet af nationalstaterne og indeholder klare retningslinjer og forpligtelser. Set gennem svenske briller er det på grund af det institutionelle setup, at PESCO har potentiale.

Samtidig er det dog værd at notere, at udenrigsministeriet og særligt forsvarsministeriet – på trods af den svenske regerings overordnet set positive indstilling – har udtrykt en vis skepsis over for PESCO.⁶⁶ I forsvarsmæssig sammenhæng vurderes mobilitetsinitiativet at være det mest perspektivrige projekt – og det mest tiltrængte. Set fra Stockholm mangler PESCO i sin nuværende form imidlertid et stærkere operationelt aspekt for at opnå fuldbåret forsvarspolitisk relevans.⁶⁷

I lyset af ønsket om et stærkere operationelt sigte kan det forekomme mærkværdigt, at Sverige indledningsvist valgte at stå uden for det fransk-ledede E12, der netop omfatter operationelle ambitioner. Beslutningen om at blive udenfor hang sammen med en svensk bekymring for, at Frankrig med lanceringen af E12 ville trække energi ud af PESCO, når nu sidstnævnte ikke havde fået det mere ambitiøse format, som franskmændene agiterede for. Dertil kommer det begrænsede forsvarspolitiske råderum (hvad angår både budget og administrativ energi) med hensyn til involvering i initiativer, der ikke bidrager til omkalfatringen af det svenske territorialforsvar.⁶⁸ Fravalget af E12 var dog mere realpolitisk og praktisk end principielt, og særligt indlemmelsen af Finland i slutningen af 2018 var givetvis med til at katalysere beslutningen om svensk medlemskab. I september 2019 trådte Sverige ind i E12.⁶⁹

Af de nye europæiske initiativer vækker EDF størst bekymring i Sverige, men meget afhænger af, hvordan fonden og de politiske rammebetingelser for dens aktiviteter ender med at blive udformet. Officielt støtter Sverige forsvarsfonden, som den er sat op nu, men man afventer både de igangværende forhandlinger og særligt forløbet i relation til Brexit. Svenskerne har stærkere forsvarsindustrielle interesser end de øvrige nordiske lande, og det nære forhold til Storbritannien og USA på området vejer tungt i den svenske interessevaretagelse. I forhold til både PESCO og EDF søger Sverige en model, der gør det muligt at fastholde disse forbindelser til tredjelande, så vægten i initiativerne ikke tipper for meget i retning af Frankrig og Tyskland.

Overordnet svensk reaktion og sikkerhedspolitisk positionering

På det overordnede niveau er Sverige positivt indstillet over for udviklingen i EU-regi. Ligesom i de øvrige nordiske lande støtter man grundtanken om at styrke Europa forsvars- og sikkerhedspolitisk – og fastholder, at udviklingen i EU skal ske som led i en bredere sikkerhedsstrategi i samspil med arbejdet i andre internationale organisationer som NATO, FN og OSCE.⁷⁰ De europæiske initiativer skal samtidig sættes i søen med en vis realisme. Fra svensk side ser man helst, at fokus holdes på at implementere de iværksatte tiltag i stedet for hele tiden at bringe nye idéer på banen. Den moderate svenske opbakning til E12 skal ses i dette lys.

Dertil kommer, at Sverige lægger vægt på, at EU finder en balance mellem målsætningen om fælles kapabilitetsudvikling og større strategisk autonomi på den ene side og hensynet til Europas sammenhængskraft på den anden side.⁷¹ Det ville ikke være ønskværdigt, hvis jagten på nye kapabiliteter sker på bekostning af det europæiske sammenhold. Her synes der med andre

ord at være en svensk skepsis over for den særligt franske forestilling om, at de to ting uproblematisk går hånd i hånd. For Sverige handler EU om Europas politiske og sikkerhedsmæssige orden, og i den sammenhæng har sammenholdet højeste prioritet.

Fremdriften i den fælleseuropæiske forsvars- og sikkerhedspolitik er således vigtig for svenskerne, men i modsætning til hvad der er tilfældet for Norge og Danmark, udgør den ikke en potentielt skelsættende alliancepolitisk udfordring for Sverige. Ruslands annektering af Krim og følgerne heraf er et mere fundamentalt skift for Sverige. Den primære opgave er nu at omstille sig til territorialforsvar, og det er denne kurs, som forfølges både nationalt, bilateralt og transatlantisk.⁷² Den tidligere omtalte aftale med Finland og USA fra maj 2018 er et eksempel herpå.⁷³ Dertil kommer det svenske partnerskab med NATO, som kun er blevet forstærket de seneste år, både politisk i form af en særlig 'elitestatus' inden for alliansens partnerskabsprogram (sammen med bl.a. Finland) og praktisk i form af fælles øvelser med NATO-lande.⁷⁴ Sverige deltog som nævnt ovenfor i NATO-øvelsen Trident Juncture i 2018, og i marts 2019 deltog udsendte fra en række NATO-lande i den svenske øvelse Northern Wind.⁷⁵

Sveriges sikkerhedspolitiske positionering går dog ikke alene i retning af Washington. De seneste års turbulens omkring Trump-administrationens udenrigspolitik og det transatlantiske forhold har også implikationer for, hvordan svenskerne placerer sig i det forsvars- og sikkerhedspolitiske spil internt i Europa. De fælles industripolitiske interesser med Storbritannien er stadig en vigtig faktor i dette spil, men uklarheden vedrørende følgerne af Brexit betyder, at Sverige har interesse i at søge tættere forbindelser andetsteds.⁷⁶ Særligt relationen til Tyskland kultiveres. Ud over det tætte parløb om udformningen af PESCO er det også værd at notere, at den svenske regering i sommeren 2018 valgte at slutte sig til det tyske Framework Nations Concept-samarbejde.⁷⁷ Derudover forekommer også Holland og Finland at være vigtige interessefæller for Sverige. Ingen af disse prioriteter i valget af samarbejdspartnere udgør dog et brud med den hidtidige svenske linje, der fortsat er karakteriseret ved et forsøg på at balancere forskellige hensyn i europæisk sikkerhedspolitik.

4.4

Danmark – europæisk med forbehold

Danmark er – som Norge – et af de oprindelige NATO-medlemmer. NATO ses som hjørnesteinen i dansk sikkerhedspolitik, og siden afslutningen af Den Kolde Krig har Danmark i stigende grad set sig selv som et kerneland i alliancen. Derfor har Danmark også ofte vægtet den bilaterale forbindelse til USA højere end forbindelsen til Europa i situationer præget af transatlantisk uenighed. Danmark har – sammen med Storbritannien og som en del af en 'aktivistisk' udenrigspolitik – bidraget substantielt til amerikansk ledede militære operationer. Det danske forsvar er i vidt omfang blevet transformeret med dette mål for øje.⁷⁸ Danmark har således investeret betydelig energi og kapital i at blive en af USA's nærmeste allierede i Europa.

Udviklingen af den amerikanske relation hænger muligvis også sammen med det danske forsvarsforbehold. Som det eneste EU-medlem har Danmark siden Edinburghaftalen fra 1992 et traktatligt fastslået forbehold over for forsvarssamarbejde i EU. Teksten i aftalen er ganske klar: Danmark deltager ikke i EU-politik, der har forsvarspolitiske implikationer, men vil ikke modsætte sig et tættere samarbejde i EU på det forsvarspolitiske område. Forbeholdet betyder i praksis, at Danmark er afskåret fra politikudvikling, beslutning og implementering af EU-initiativer på forsvarsområdet. En konsekvens af dette er, at Norge som ikke-medlem kan deltage mere aktivt i diverse forsvarspolitiske tiltag i EU end EU-medlemmet Danmark.

Forsvarsforbeholdets begrænsninger – angående både deltagelse i og påvirkning af EU's forsvarspolitiske udvikling – kombineret med en tæt transatlantisk

orientering forankret i NATO er således udgangspunktet for den danske reaktion på de seneste års udvikling i Europa.

Danmark og de konkrete europæiske initiativer

Officielt har man siden forsvarsforbeholdets etablering fra dansk side grundlæggende set positivt på udviklingen af en styrket forsvars- og sikkerhedspolitisk dimension i EU. Dette gælder også de nye, konkrete initiativer på trods af Danmarks indskrænkede muligheder for deltagelse.

Danmark deltager i kraft af forsvarsforbeholdet ikke i PESCO. Anderledes forholder det sig med EDF. Her er samarbejdet hjemlet i EU's industri- og forskningspolitiske samarbejde, og det falder dermed ikke ind under forsvarsforbeholdet. Danmark vil igennem bidraget til EU's fælles budget medfinansiere fonden. Danske aktører – virksomheder og forskningsinstitutioner – kan tilsvarende få del i fondens midler.

Selv med den relativt klare opdeling er der fra dansk side grund til bekymring om, hvordan de konkrete initiativer vil udvikle sig – og ikke mindst hvordan sammenhængen mellem dem vil påvirke mulighederne for at gøre danske interesser gældende eller stille Danmark i en ugunstig position.⁷⁹

For det første er der usikkerhed om mulighederne for hjemtagning af EDF-midler. Selv om danske virksomheder har samme muligheder som andre, ses det som en risiko, at fonden i praksis vil prioritere projekter, der er udformet af EDA (hvor Danmark ikke er med). Den bekymring forstærkes af, at PESCO-forankrede projekter allerede på nuværende tidspunkt kan modtage 30 pct. frem for 20 pct. medfinansiering fra fonden. Dermed er der en risiko for, at udvikling af kriterierne for tildeling af midler fra fonden i praksis kommer til at blive udformet i samklang med idéer og interesser, der udvikler sig i EDA og PESCO – begge fora, hvor Danmark er afskåret fra at øve den tidlige interessevaretagelse, der ofte kræves for at sikre hjemtag af EU-midler.⁸⁰

En anden bekymring knytter sig til tredjelandes mulighed for deltagelse. På den ene side er det en klar dansk interesse at knytte Storbritannien tæt til EU i fremtiden. Det er der to grunde til. Dels at et europæisk forsvarspolitisk samarbejde er svækket uden Storbritanniens forsvar og forsvarsindustri. Dels at Storbritannien traditionelt er en tæt dansk allieret, både industripolitisk og i forbindelse med den generelle EU-politik. På den anden side er det ikke i dansk interesse, at tredjelande kommer i en position, hvor de har bedre samarbejdsvilkår end Danmark.

For det tredje er den danske holdning, at EU's initiativer skal komplementere NATO's aktiviteter. Det standpunkt ligger i naturlig forlængelse af Danmarks transatlantiske linje. Forsvarsforbeholdet skaber dog en udfordring, når forskellige initiativer og organisationer knytter sig tættere sammen, og ansvar kan flytte fra en organisation til en anden eller fra et initiativ til et andet. Det bedste eksempel på dette er NATO's overdragelse af ansvaret for sikkerheden i Bosnien til EU i 2004. Konsekvensen var, at Danmark måtte trække sine styrker hjem. Omvendt kan danske militære bidrag deltage i grænsebevogtningsopgaver under EU's FRONTEX. Den slags paradokser gør det på den ene side sværere at forvalte og formidle betydningen af forsvarsforbeholdet – hvad skal man lægge i 'forsvarspolitiske implikationer'? På den anden side er det svært for danske samarbejdspartnere at gennemskue, hvad forbeholdet egentlig indebærer i praksis, og hvor og hvordan Danmark kan eller ikke kan bidrage.

Denne udfordring vil vokse med en mere forgrenet og sammenhængende sikkerhedspolitisk rolle for EU, hvor EU's forskellige instrumenter knyttes tættere sammen, samtidig med at EU i højere grad vil arbejde sammen med NATO. Det stigende antal aktiveringer af forsvarsforbeholdet i de senere år vidner om denne voksende problemstilling.⁸¹

Netop bekymringen over at blive yderligere institutionelt isoleret er en af bevæggrundene for Danmarks positive modtagelse af præsident Macrons EI2-

initiativ. EI2 er udformet som en fleksibel ramme for et europæisk forsvarspolitisk samarbejde, der bevidst er placeret uden for de formelle strukturer i EU og NATO. Om end baggrunden for denne udformning nok snarere handler om at muliggøre et fransk-britisk forsvarssamarbejde efter Brexit end om det danske forsvarsforbehold, så skaber initiativet en kækommen mulighed for dansk inddragelse og interessevaretagelse i europæisk sikkerhedspolitik. Selv med EI2's uklare målsætning prioriteres initiativet derfor fra dansk side.

Overordnet dansk reaktion og sikkerhedspolitisk positionering

Danmark er i kraft af forsvarsforbeholdet afskåret fra substantielt at påvirke udviklingen i EU på det forsvarspolitiske område. Samtidig ligger det i Edinburghteksten, at de andre medlemslande forventer, at Danmark ikke vil modsætte sig yderligere forsvarspolitisk integration. Så det gør Danmark ikke. Tværtom bakkes der generelt op om initiativer, der styrker EU's forsvars- og sikkerhedspolitik, men altid med en pointering af, at initiativerne ikke bør duplikere NATO. Det transatlantiske bånd til USA, institutionaliseret i NATO, forbliver det vigtigste for Danmark. Samtidig afventer Danmark, om de nye initiativer vil føre til en reel forandring af Europas forsvars- og sikkerhedspolitik.

Alligevel kan der i Danmark spores et øget fokus på Europa og europæisk sikkerhedspolitik. I en situation med et NATO i krise på grund af et uforudsigeligt og kritisk USA og et Storbritannien underdrejet af Brexit står Danmark med usikre og uforudsigelige relationer til sine normalt nærmeste allierede. Samtidig kan en øget betydning af EU for Europas generelle forsvars- og sikkerhedspolitik øge forsvarsforbeholdets betydning, således at Danmark står yderligere isoleret. Det er ikke mindst i det lys, at bl.a. forhenværende forsvarsminister Claus Hjort Fredriksen forsøgte at dagsordensætte forsvarsforbeholdets potentielt øgede konsekvenser.⁸²

Risikoen for yderligere dansk marginalisering ses generelt som den største risiko knyttet til udviklingen i EU. Selve eksistensen af forbeholdet kan være tilstrækkeligt til, at politiske diskussioner drejer uden om Danmark på dette område. Forbeholdet forudsættes af de andre EU-medlemmer i visse tilfælde at være mere omfattende, end tilfældet er, herunder angående EDF. Forvaltningen af forsvarsforbeholdet kompliceres således af udviklingen i EU, samtidig med at forsvarsforbeholdets konsekvenser øges af selvsamme udvikling.

Af samme grund forsøger Danmark at styrke sine europæiske bilaterale relationer – især til Tyskland og Frankrig. I det lys er EI2 et væsentligt tiltag. Projektet skaber en europæisk sikkerhedspolitisk ramme med de tre europæiske stormagter, som Danmark kan deltage i – på trods af forbeholdet. Dertil kommer et øget dansk fokus på de nordiske relationer samt en fortsættelse af den aktive transatlantiske sikkerhedspolitik, der skal fastholde det stærke dansk-amerikanske forhold.

4.5

Tværgående mønstre

Ud fra de ovenstående analyser kan man uddrage nogle tværgående mønstre. Hvis man først ser på de konkrete initiativer, er det påfaldende, at der på tværs af Norden udtrykkes uklarhed og usikkerhed om initiativernes reelle betydning. Der er en udbredt historisk betinget skepsis over for, om EU reelt kan levere resultater, når det kommer til forsvars- og sikkerhedspolitik. Denne skepsis går imidlertid hånd i hånd med et generelt positivt syn på etableringen af nye mekanismer, der kan styrke Europas samlede forsvarsevne – herunder i EU-regi.

Dertil kommer en uklarhed om, hvilke af de nye initiativer der har størst potentiale. Blandt vores interviewpersoner vurderer nogle, at PESCO er mest betydningsfuldt, fordi det er et direkte, interstatsligt samarbejde, som inkluderer bindende forpligtelser – ikke mindst mellem Tyskland og Frankrig. Andre ser EDF som vigtigere, fordi initiativet drives frem af Kommissionen og

involverer 'nye midler' til kapabilitetsudvikling, dvs. finansiering fra EU's fælles budget. Endelig er der også nogle, der opfatter EI2 som et afgørende initiativ, fordi det samler europæiske stater med både evne og vilje til aktiv militær handling, herunder Storbritannien efter Brexit.

Finland har den mest positive vurdering af de enkelte initiativer. Initiativerne bidrager til Europas politiske integration, og dermed forankrer de samtidig Finland yderligere i den sikkerhedspolitiske orden uafhængigt af spørgsmålet om finsk NATO-medlemskab. Fra dansk og norsk side er man mere forbeholden. Initiativerne vurderes her primært ud fra deres (manglende) potentiale til at styrke landenes respektive forsvars- og sikkerhedspolitiske position snarere end ud fra deres bidrag til at fremme EU's integration. Derudover er der i begge lande en dobbelt bekymring: at relationen til EU bliver endnu sværere at håndtere, samtidig med at udviklingen støder USA væk fra Europa og dermed svækker den amerikanske sikkerhedsgaranti. Sverige indtager en midterposition.

De nye initiativer øger samtidig kompleksiteten i de nordiske landes institutionelle forankringer. Tabel 1 giver et overblik. De forskellige institutionelle forankringer er væsentlige, da de forstærker den udenrigs- og sikkerhedspolitiske differentiering mellem de nordiske lande, som er skabt igennem årtier.

Tabel 1:
De nordiske landes
institutionelle forankringer

	Norge	Finland	Sverige	Danmark
EU	Nej	Ja	Ja	Ja (men med forbehold)
Eurozone	Nej	Ja	Nej	Nej
PESCO	Nej (tredjeland)	Ja	Ja	Nej (forsvarsforbehold)
EDF	Ja (igennem EØS)	Ja	Ja	Ja
EDA	Associeret	Ja	Ja	Nej
EI2	Ja (tredje runde)	Ja (anden runde)	Ja (tredje runde)	Ja (første runde)
NATO	Ja	Nej (men tæt partner)	Nej (men tæt partner)	Ja

Med hensyn til landenes overordnede sikkerhedspolitiske positionering er der ligeledes interessante tværgående mønstre. De nordiske lande har alle en grundlæggende positiv indstilling over for udviklingen i EU-regi. Det er gennemgående, at tiltagene ses som et svar på et ændret trusselsbillede siden 2014, herunder ikke mindst Ruslands selvhævdende udenrigspolitik samt vedvarende ustabilitet syd for Europa med afledte konsekvenser i form af ureguleret migration og terrorisme.⁸³ Der er også enighed om, at den transatlantiske forbindelse skal fastholdes.

Ydermere er det bemærkelsesværdigt, at det i alle de fire hovedstæder synes at være vurderingen, at udviklingen i Europa har begrænset betydning for det interne nordiske samarbejde. Man kunne ellers forvente en bekymring om, hvorvidt de europæiske initiativer ville tage finansiering, politisk opmærksomhed og praktisk arbejdstid fra fællesnordiske tiltag, herunder NORDEFCO og bilaterale samarbejder. Omvendt kunne de nye initiativer også tænkes at skabe nye kanaler og ny energi for det fællesnordiske samarbejde. Historisk har der været en forbindelse mellem europæiske og nordiske aspekter af forsvars- og sikkerhedspolitikken.⁸⁴ Fra en analytisk vinkel er det derfor for tidligt at konkludere, at den europæiske udvikling er uden betydning for den nordiske dimension.⁸⁵

Sikkert er det derimod, at de nordiske lande generelt er bekymrede for Brexit og den betydning, som Storbritanniens udtrædelse af EU får for europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det er særligt i dette lys – og i lyset af de

forskellige institutionelle forankringer – at udviklingen opfattes som mere problematisk for Norge og Danmark end for Finland og Sverige. Norge og Danmark er nu institutionelt i en mere uklar og afventende position, mens Finland og Sverige fortsætter ad det centrale EU-politiske spor, de allerede var på i forvejen.

De nordiske lande søger at 'holde briterne inde' i Europa på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Det skyldes, at Storbritannien og de nordiske lande ofte ligger på samme politiske linje, at Storbritannien bidrager med markante militære kapaciteter, og at Storbritannien er en vigtig bilateral samarbejdspartner. Endelig kan et tæt associeret Storbritannien muligvis også gøre et udvidet forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde i EU mindre kontroversielt i USA.

Parallelt med Brexit-processen og intensiveringen af det multilaterale europæiske samarbejde er det også vigtigt at notere, at de nordiske lande alle søger at styrke deres bilaterale forsvars- og sikkerhedspolitiske relationer – og kun med små nuanceforskelle i den politiske vægtning. Norge styrker sit fokus på USA og Tyskland, mens Danmarks bevæger sig i retning af Tyskland og Frankrig samtidig med at den transatlantiske alliance forsøges fastholdt. Finland og Sverige fokuserer på hinanden samt på USA, Tyskland og Frankrig. Dertil kommer de bilaterale relationer til mange andre mindre stater, som er vigtige i det intraeuropæiske forsvars- og sikkerhedspolitiske netværk, herunder staterne omkring Østersøen. Europæisk aktivisme er altså ikke noget, der sker på bekostning af de nordiske landes bilaterale transatlantiske relationer.

5

Implikationer og udfordringer for Norden og Danmark

Som analysen viser, dækker en overordnet nordisk velvilje over for yderligere forsvars- og sikkerhedspolitisk integration i Europa over specifikke forskelligheder og varierende grad af entusiasme angående det europæiske samarbejde på området. Dette kapitel udfolder først de implikationer og strategiske afvejninger, som udviklingen indebærer for de nordiske lande. Derpå diskuteres, hvad forandringerne kan betyde for Norden som sikkerhedspolitisk samarbejdende region. Endelig opridser kapitlet de særlige udfordringer, som udviklingen skaber for Danmark.

5.1

Implikationer og strategiske afvejninger for de nordiske lande

EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske initiativer siden 2016 indikerer en stigende forsvars- og sikkerhedspolitisk betydning af EU-medlemskabet. I lyset af forskydningerne i det transatlantiske forhold kan denne betydning udvikle sig yderligere. For de nordiske lande indebærer forandringerne af det sikkerhedspolitiske landskab to primære udfordringer.

På den ene side tydeliggøres betydningen af, at de nordiske lande i så vidt omfang har truffet forskellige institutionelle valg med hensyn til sikkerhedspolitikken. Et stærkere EU gør forskellen større mellem Sverige og Finland på den ene side og Danmark og Norge på den anden side. De nordiske lande bliver hver for sig spændt yderligere ud mellem deres nationale interessevaretagelse, institutionelle forankringer samt bi- og multilaterale alliancerelationer. Risikoen er, at forsvars- og sikkerhedspolitikken bliver mere usammenhængende og derfor mindre effektiv, mens ressourcekravene vokser.

På den anden side aktualiserer og accentuerer udviklingen svære udenrigs- og sikkerhedspolitiske afvejninger. Aktuelt vægrer alle fire nordiske lande sig ved for alvor at træffe afgørende valg. Dette afspejler sig i, at de nordiske lande – med hvert sit institutionelle og historiske udgangspunkt – forfølger en nogenlunde sammenlignelig strategi, der kan karakteriseres som aktiv afventning. Strategien viderefører en aktiv tilgang til udenrigs- og sikkerhedspolitikken med fokus på at være årvågen, holde sig til og styrke relationer. Samtidig er forandringerne i det sikkerhedspolitiske landskab endnu så tvetydige, at det aktive element kombineres med en forsigtig og afventende indstilling. Fundamentale ændringer – herunder institutionelle – er indtil videre fravalgt.

Fra deres transatlantiske udgangspunkt søger Norge og Danmark at knytte sig så tæt til EU og de kontinentaleuropæiske stormagter som muligt – og de bakker generelt op om et styrket forsvars- og sikkerhedspolitisk EU. Bekymringen for marginalisering i det europæiske sikkerhedspolitiske rum gør imidlertid, at de to lande samtidig arbejder for at opretholde deres status i NATO såvel som de tætte bilaterale relationer til USA og Storbritannien. Sverige og Finland spiller tilsvarende på flere heste: Den tætte EU-forankring komplementeres af aktivt arbejde for at styrke relationerne til NATO og i særdeleshed bilateralt til USA. For alle de nordiske lande handler det om at fastholde USA's engagement i europæisk sikkerhed – et engagement, som EU ikke kan erstatte, og som udviklingen i EU ikke må underminere.

På sin vis udtrykker den fællesnordiske vægring ved for alvor at vælge nyt eller foretage en radikal udenrigspolitisk (om)prioritering snusfornuftig småstatslogik. Komplicerede – og potentielt risikofyldte – beslutninger skubbes frem i tiden. Den nuværende politik er således et resultat af, at man fortsætter med at gøre det samme under forandrede betingelser. Det kan være en fornuftig strategi, fordi det fortsat er uklart, hvor sikkerhedspolitikken bevæger sig hen, ikke mindst angående det transatlantiske forhold. Men mere konkret rejser udviklingen fem strategiske afvejninger, der bliver stadig mere aktuelle og kontroversielle, både udenrigs- og indenrigspolitisk.

1. For det første og mest grundlæggende: Vil og kan man fortsætte sin europapolitiske linje? Finland har på trods af sin historiske og geografiske perifere position arbejdet hårdt på at være et kerneland i EU – ikke mindst på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Det samme gælder i nogen grad Sverige. Danmark har konstant været vægelsindet og forbeholden i sin europapolitik og er i forsvars- og sikkerhedspolitisk forstand mindst lige så perifer som Norge. Udenrigs- og indenrigspolitiske faktorer kan imidlertid – især med et EU i forandring – hurtigt føre til, at etablerede positioner bliver uholdbare. Det kan gælde dansk skepsis såvel som finsk entusiasme.
2. For det andet er det væsentligt, hvordan de nordiske lande fremadrettet forholder sig til spørgsmålet om europæisk strategisk autonomi – og dermed til fremtiden for det transatlantiske forhold. Debatten om et mere selvstændigt og slagkraftigt forsvars- og sikkerhedspolitisk Europa er paradoksal. For det første er selve udviklingen behæftet med stor usikkerhed. For det andet risikerer debatten i sig selv at medvirke til at skubbe USA ud af Europa frem for at sikre en ligeværdig byrdedeling og dermed fastholde et amerikansk engagement. Et mere isolationistisk USA kombineret med et EU, der ikke kan realisere sine ambitioner, ender med at stille Europa svagere og mere isoleret. Netop den situation er et sikkerhedspolitisk mareridt for de nordiske lande.
3. For det tredje: Hvordan placerer man sig efter Brexit i spændingsfeltet mellem Storbritannien og Tyskland/Frankrig? På den ene side har alle de nordiske lande en interesse i at fastholde Storbritannien så meget som muligt i et europæisk forsvarssamarbejde. Omvendt risikerer særligt Norge og Danmark at blive marginaliseret yderligere i Bruxelles alene i kraft af Storbritanniens nye rolle som tredjeland. Endvidere risikerer Brexit at forstærke skellet mellem den angelsaksiske og den kontinentaleuropæiske del af det transatlantiske område. De nordiske lande kan blive nødt til at vælge side i forhold til fremtidige konkrete tiltag (f.eks. forsvarspolitiske samarbejds- og indkøbsaftaler) eller prioritere partnere i et spil om indflydelse mellem de tre europæiske stormagter.
4. For det fjerde er spørgsmålet, hvordan man balancerer bi- og multilateralt samarbejde. Alle de nordiske lande har som småstater en fælles interesse i at styrke de multilaterale rammer for europæisk sikkerhed. Samtidig har man også en klar interesse i hver for sig at styrke sine bilaterale bånd til europæiske stormagter såvel som USA. De to målsætninger kan være komplementerende, men kan også i nogle tilfælde være modstridende. Opbakningen til det franske E12-initiativ og et potentielt styrket bilateralt samarbejde med Storbritannien kan risikere at svække de europæiske institutioner, men er samtidig svære for de nordiske lande ikke at prioritere.
5. Endelig er der for det femte for alle landene en vanskelig afvejning knyttet til udviklingens konsekvenser for de respektive nationale forsvarsindustrier. Graden af bekymring varierer på tværs af de nordiske

lande i kraft af forskelle i både størrelse og indretning af landenes forsvarsindustrier samt deres forskellige forsvarsindustrielle tilknytning til EU. Øget konkurrence og konsolidering på forsvarsområdet i EU-regi kan koste arbejdspladser i den nordiske forsvarsindustri og besværliggøre landenes muligheder for at bruge materielinvesteringer strategisk til at bygge relationer til vigtige allierede – ikke mindst USA. Begge dele er en del af den strategiske balancegang, når de nordiske lande skal positionere sig i lyset af udviklingen i EU specifikt og Europa generelt.

5.2

Betydningen for Norden som sikkerhedspolitisk region

Også for den nordiske region og for det særskilte nordiske forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde har forandringerne på europæisk niveau implikationer. Mens nye nordiske initiativer på kort sigt er drevet af det forandrede trusselsbillede, er der en risiko for, at regionen på længere sigt trækkes fra hinanden, og at fællesnordisk samarbejde besværliggøres.

Grundlæggende betyder et stærkere EU på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, at forskellen øges mellem på den ene side Sverige og Finland, der søger mod den europæiske kerne, og på den anden side Danmark og Norge, der bliver mere marginaliserede. De svenske og finske interesser i at søge politisk og praktisk samarbejde med EU-lande vil alt andet lige blive øget. Eksempelvis kan fællesnordiske kapaciteter opstillet i NORDEFCO ikke anvendes i forbindelse med EU-operationer på grund af Danmarks forbehold. Et andet eksempel er, at fællesnordisk kapacitetsudvikling ikke umiddelbart kan forankres i PESCO, da både Norge og Danmark er udenfor. Begge dele har en begrænsende effekt på, hvor attraktivt et nordisk samarbejde må fremstå set fra Sverige og Finland.

Samtidig har Danmark og Norge begrænset værdi for Sverige og Finland, når det gælder den langsigtede dagsordensætning og koalitionsbygning, der er afgørende for at påvirke EU's prioriteter. Dertil kommer, at skarpere grænser for tredjelandes deltagelse i EU's forsvars- og sikkerhedspolitik vil øge Norges og fastholde Danmarks incitament til at søge alternativer.

Omvendt taler flere ting imod en fundamental opsplitning af den nordiske region. Det geopolitiske pres fra Rusland vil fortsat drive de nordiske lande til en eller anden form for regionalt forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. Dette pres medfører også en fortsat svensk og finsk interesse i at styrke deres bilaterale relationer til USA og fastholde det tætte samarbejde med NATO. Endelig taler meget også for, at det bredere nordiske værdifællesskab fortsat vil understøtte både et politisk ønske og en politisk forventning om øget nordisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde.⁸⁶

Alligevel stiller den europæiske udvikling spørgsmål ved fremtiden for nordisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde – og for Norden som særlig sikkerhedspolitisk region. I Oslo, Helsinki, Stockholm og København knytter der sig tiltagende strategiske afvejninger til Nordens rolle i Europa.

5.3

Særlige udfordringer for Danmark

Forsvarsforbeholdet efterlader Danmark med nogle særlige, men kendte udfordringer knyttet til udviklingen i EU. Der er blandt praktikere og iagttagere generel enighed om, at forsvarsforbeholdet begrænser dansk interessevaretagelse, når det gælder udviklingen af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik.⁸⁷ Her har Danmarks selvvalgte position afskåret regeringen og diplomatiet fra substantielt at påvirke EU's udvikling på de områder, der er omfattet af forbeholdet. Betydningen af forbeholdets begrænsninger for dansk indflydelse stiger naturligt med EU's voksende rolle.

Fra dansk side lægges der betydelig energi i at sikre, at forbeholdet forvaltes korrekt. Danske diplomater er ofte nødt til at fokusere mere på at afklare, om et givent initiativ er underlagt forbeholdet, end på at forfølge kon-

krete danske interesser i forbindelse med udformningen af initiativet. Det gælder også initiativer, der knytter an til forsvars- og sikkerhedspolitik, men hvor den danske juridiske vurdering ender med at finde, at initiativerne ikke er underlagt forbeholdet. Dermed ender Danmark ofte med ikke at have givet sin mening til kende i de afgørende tidlige faser af EU's politikudviklingsproces.⁸⁸ Udviklingen af EDF er et godt eksempel herpå. I takt med at forsvars- og sikkerhedspolitikken i EU generelt forventes at spille en større rolle og samtidig blive bredt ud, så flere politikområder får en forsvarspolitisk komponent, gør det forvaltningen af forsvarsforbeholdet mere kompliceret og tidskrævende. Det er med andre ord ofte besluttet, hvor toget skal køre hen, uden dansk medvirken – selv hvis Danmark giver sig selv lov til at stige på.

Med hensyn til det nordiske samarbejde risikerer Danmark at fremstå både marginaliseret og ufleksibelt. Danmark har begrænset værdi, når det handler om at danne koalitioner, der kan påvirke EU's udvikling, og spiller derfor en marginal rolle som nordisk partner for Sverige og Finland i EU på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område.

Forbeholdet betyder også, at Danmark fremstår som en rigid international aktør. Der er – når den juridiske betydning af forbeholdet på et givent område er klarlagt – et indskrænket dansk rum for pragmatisk forhandling. Samtidig betyder forbeholdet, at eventuelle fællesnordiske militære kapaciteter ikke kan finde anvendelse i en EU-ramme. Det begrænser fleksibiliteten og dermed værdien af et nordisk samarbejde, der inkluderer Danmark, for de andre nordiske lande – endda i højere grad, end når det gælder Norges position helt uden for EU.

6

Konklusion og anbefalinger

Denne rapport viser en række ligheder og forskelle i de nordiske landes reaktion og positionering i lyset af forandringerne i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Norge, Finland, Sverige og Danmark finder udviklingen i Europa – herunder EU's konkrete initiativer – vigtig og af sikkerhedspolitisk betydning. De fire lande forholder sig imidlertid forskelligt til udviklingen. Mens Finland og Sverige støtter og aktivt søger at øge fremdriften i EU-regi, er Norge og Danmark mere forbeholdne og bekymrede. Det hænger sammen med landenes forskellige historiske og institutionelle udgangspunkter, hvis betydning forstærkes af de aktuelle tendenser. Forskellen på EU-medlemskab, EU-forsvarsforbehold og tredjelandposition accentueres.

Denne forskellighed til trods håndterer de fire lande udviklingen med samme overordnede strategiske tilgang: aktiv afventning. Indtil videre har de nordiske lande ikke truffet afgørende nye udenrigspolitiske valg. I stedet ser man tiden an og vedligeholder etablerede forbindelser med alle væsentlige samarbejdspartnere. Det gælder ikke mindst forholdet til USA og NATO. Dertil kommer en intensivering af de bilaterale relationer med andre europæiske stater, særligt Tyskland og Frankrig.

Udviklingen har dermed også konsekvenser for Norden som sikkerhedspolitisk region. De nye initiativer medfører, at EU har stigende forsvars- og sikkerhedspolitisk betydning for Finland og Sverige. Samtidig vokser betydningen af, at Norge står uden for EU, og at Danmark har forbehold over for EU-samarbejdet. Et forsvars- og sikkerhedspolitisk styrket EU udfordrer derfor også de nuværende rammer for nordisk forsvarssamarbejde. NORDEFCO's begrænsninger risikerer at blive tydeligere. Fra svensk og finsk side er PESCO et attraktivt alternativ til nordiske forsvarsudviklingsprojekter. Derudover kan fælles operative kapaciteter organiseret i f.eks. NORDEFCO på grund af det danske forsvarsforbehold ikke anvendes i EU's ramme.

På trods af enighed i de politiske udmeldinger og en lignende overordnet strategi på tværs af Norden er der altså gode argumenter for, at et forsvars- og sikkerhedspolitisk styrket EU vil føre til en sikkerhedspolitisk mere fragmenteret nordisk region.

Hvis de nordiske småstater vil udvikle et fælles Norden, der som regional aktør kan agere i europæisk sikkerhedspolitik, kræver det politisk vilje og arbejde. I den forbindelse er en vigtig pointe i ovenstående analyse, at de nordiske landes forståelse af udfordringerne samt deres hidtidige håndtering af dem i vidt omfang er ens. Norge, Finland, Sverige og Danmark ser alle Norden som en sikkerhedspolitisk distinkt region, opfatter det transatlantiske bånd som afgørende for europæisk sikkerhed og deler en småstatsinteresse i orden og multilaterale løsninger i en uordentlig tid.

For hvert af de nordiske lande indgår spørgsmålet om Norden i en bredere strategisk balancegang, hvor forskellige afvejninger skal håndteres. Analysen viser, at særligt fem strategiske afvejninger er centrale. De vedrører 1) betydningen af den *nationale europapolitik* og dens konsekvenser, 2) forvaltningen af det *transatlantiske forhold*, 3) de nordiske landes *europæiske stormagtsrelationer*, 4) balanceringen mellem *bi- og multilateralt samarbejde* samt 5) landenes *forsvarsindustripolitik*.

På denne baggrund og ud fra rapportens analyser kommer dette afsluttende kapitel med en række udenrigs- og sikkerhedspolitiske anbefalinger særligt for Danmark. De vedrører 1) aktiv afventning som strategisk tilgang,

2) spørgsmålet om Norden og nordisk samarbejde og 3) Danmarks position i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af forsvarsforbeholdet.

6.1

Anbefalinger

Aktiv afventning

Aktiv afventning kan være en fornuftig strategisk tilgang for en småstat i usikre tider. Ikke desto mindre kommer den med en række afvejninger og risici, som i høj grad handler om at finde de rette balancepunkter mellem forskellige nordiske, europæiske og transatlantiske hensyn. Derfor bør danske beslutningstagere gennemtænke, hvordan tilgangen bedst udfoldes og tilpasses i praksis. For så vidt som USA fortsat anses for hjørnestenen i dansk sikkerhedspolitik, bør det samtidig overvejes, hvilke muligheder der er for at sikre et fortsat amerikansk engagement i dansk og europæisk sikkerhed.

- **Optioner for at øge dansk indflydelse i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik.** Danmark kan med fordel undersøge, om de seneste års udvikling åbner nye og uudnyttede veje til at varetage danske interesser. Særligt interessant er det at se på, om Danmark kan lære noget af, hvad de øvrige nordiske lande gør, herunder vedrørende strukturer og processer, der understøtter interessevaretagelsen i EU-regi (særligt i forhold til EDF og PESCO) samt bilateralt over for de store europæiske lande og USA.
- **Fokus på kommunikation.** Aktiv afventning hviler dels på en uklar retning for europæisk sikkerhedspolitik, dels på behovet for at sende de rette signaler til internationale partnere. Derfor bør danske beslutningstagere lægge yderligere vægt på kommunikationsaspektet af udenrigspolitikken. Både for at fordre en offentlig debat om strategiske afvejninger og for at sikre international forståelse for danske hensyn og valg. Dette kunne bl.a. gøres i forbindelse med udgivelsen af regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi.
- **Iscenesættelse af Norden i relationen til USA.** De nordiske lande har alle udvist en tydelig forsvars- og sikkerhedspolitisk interesse i styrkede bilaterale transatlantiske bånd. Samtidig forøges de nordiske landes sikkerhedspolitiske betydning for USA, bl.a. i takt med det tiltagende amerikanske fokus på Arktis. Det er derfor oplagt at gøre Norden til omdrejningspunktet i ambitionen om at fastholde den amerikanske interesse på tværs af Atlanten. Danmark bør med sin stærke transatlantiske orientering gå forrest med hensyn til at understøtte nordiske initiativer, der sigter på at fastholde USA's tilstedeværelse i Norden og Europa.

Norden i Europa

Nordisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde anses for ønskværdigt på tværs af de nordiske lande. Alligevel betyder de institutionelle skel, at de nordiske lande på nogle områder har svært ved at finde sammen om at samarbejde og om at dagsordensætte og forfølge fælles interesser internationalt. Samtidig er tendensen, at landene tillægger deres bilaterale stormagtsrelationer stigende betydning. Det nordiske samarbejde presses med andre ord af de seneste års udvikling, og danske beslutningstagere bør overveje, hvad man kan gøre for at imødegå dette pres.

- **Udbygning af det nordiske samarbejde.** Danmark bør arbejde for, at Norden dagsordensættes som en sikkerhedspolitisk aktør i Europa. NORDEFCO kan danne ramme om de politiske diskussioner med de øv-

rige nordiske lande. Forsvarsindustrisamarbejdet i EDF og forsvars- og sikkerhedspolitiske emner knyttet til Arktis er oplagte fællesnordiske samarbejdsområder på europæisk niveau. Det samme gælder koordinationen af fællesnordiske prioriteter i relation til de nye, fleksible samarbejdsformater i Europa, herunder det franske E12-initiativ.

- **Støtte hinandens 'udenforskab'.** Danmark bør sammen med de øvrige nordiske lande arbejde for, at de forskellige institutionelle medlemskaber i Norden gøres til en styrke frem for en svaghed. En eksisterende nordisk strategi er den støtte, som medlemmer giver til ikke-medlemmer, særligt i EU og NATO. Det har f.eks. været tilfældet i forbindelse med opbygningen af NATO's tætte partnerskaber med Finland og Sverige. Det bør i den forbindelse afdækkes, hvordan de nordiske lande kan få gavn af hinandens medlemskaber. Særligt vigtigt er det at afdække, om og i givet fald hvordan Danmarks forbehold såvel som Norges ikke-medlemskab af EU gør nordisk samarbejde mindre attraktivt – og udarbejde strategier for, hvordan samarbejdet kan overvinde eventuelle begrænsninger.
- **Sikring af Norden som en transatlantisk stemme i EU.** De nordiske lande deler en bekymring om fremtidsperspektiverne i spørgsmålet om europæisk strategisk autonomi. Landene har en fælles interesse i, at ambitionen om en øget (endda selvstændig) europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk rolle diskuteres på en måde, så det transatlantiske forhold styrkes, i stedet for at Europa skubber USA væk. Danmark bør aktivt arbejde for, at Norden taler med én stemme i denne europæiske debat.

Danmarks position i lyset af forsvarsforbeholdet

Udviklingen i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik gør, at forsvarsforbeholdet bliver vanskeligere at forvalte, fordi kompleksiteten stiger. Samtidig begrænser forbeholdet Danmarks muligheder for i forbindelse med sin aktive afventningsstrategi at øve indflydelse på selvsamme udvikling, f.eks. fordi juridiske overvejelser om, hvorvidt et initiativ er forbeholdsbelagt, tager fokus fra at øve indflydelse på initiativets udformning. I takt med at Danmark og Norden spændes ud mellem strategiske positioner og institutionelle forankringer, bliver fleksibilitet og agilitet vigtigere. Forbeholdet udgør en bremse i denne sammenhæng – både i forhold til Europa og i forhold til Norden. Som minimum bør den politiske håndtering og forvaltning af forbeholdet derfor analyseres yderligere. Dette kan indebære følgende:

- **Styrket forvaltning.** Den danske forvaltning af forbeholdet bør gennemgå et servicetjek og eventuelt styrkes. Mere – og mere juridisk og politisk kompliceret – forsvarspolitik i EU betyder, at flere politikområder potentielt kan være forbeholdsbelagte. Samtidig vil den politiske værdi af tidlig og fleksibel dansk interessevaretagelse stige. Tilsammen indikerer disse tendenser værdien af en genovervejelse af forsvarsforbeholdets forvaltning – også for at styrke Danmark som attraktiv samarbejdspartner i Norden såvel som i Europa.
- **Afklaring af konsekvenserne af danske kompensationsstrategier.** Det er en udbredt antagelse, at forsvarsforbeholdet fører til danske handlinger, der har til hensigt at kompensere for forbeholdet. Den tidlige opbakning til det franske E12-initiativ kan tolkes netop som en kompensationshandling. Der er behov for en mere systematisk undersøgelse af, hvordan og med hvilke konsekvenser danske beslutningstagere kompenserer for forbeholdet.

- **Kortlægning af forbeholdets betydning uden for EU.** Danmarks forbehold har betydning for f.eks. det nordiske forsvarssamarbejdes fleksibilitet. Spørgsmålet er, om forbeholdet har betydning for, hvordan Danmark agerer og opfattes i andre sammenhænge, f.eks. i NATO. Er der ting, Danmark ikke gør på grund af forbeholdet? Er der ting, Danmark ikke involveres i på grund af forbeholdet?

Noter

- 1 Se f.eks. Mike Aaltola & Bart Gaens (red.). "Managing Unpredictability: Transatlantic relations in the Trump era". *Finnish Institute of International Affairs, FIIA report 51*, 2017; Claudia Major. "The Role of Capabilities in the Transatlantic Defence Relationship". *Carnegie Europe*, 2019. (3. februar 2020): <https://carnegieeurope.eu/2019/10/30/role-of-capabilities-in-transatlantic-defence-relationship-pub-80221>; Kristian Søby Kristensen & Niels Byrjalsen. "Europæisk forsvarsindustri samarbejde – i et strategisk lys". *Center for Militære Studier*, 2019.
- 2 Se f.eks. Barbara Lippert et al. (red.). "European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests". *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Research Paper 4*, (2019).
- 3 For et nyere bud på en analyse af den samme udvikling, se: Björn Fägersten (red.). "The Nordics and the New European Security Architecture". *The Swedish Institute of International Affairs, UI report No. 3* (2020): <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2020-/ui-report-no.-3-2020.pdf>
- 4 Island er fravalgt i analysen, dels fordi Island ikke besidder egentlige militære styrker og derfor ikke foretager de samme strategiske afvejninger i forhold til sin sikkerhedspolitik som de fire andre nordiske lande, dels fordi Island selv befinder sig perifert i den nordiske region.
- 5 European Union Global Strategy. "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", June 2016: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- 6 Ibid.
- 7 European Union External Action Service. "Defending Europe – The European Defence Fund". 2017 (26. marts 2020): https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf
- 8 Alexandre Mathis. "Defence: Member States' Spending". Policy Department D: Budgetary Affairs, European Parliament. Maj 2018: [https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL_BRI\(2018\)621784_EN.pdf](https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL_BRI(2018)621784_EN.pdf)
- 9 Permanent Structured Cooperation. "Binding Commitments". (26. marts 2020): <https://pesco.europa.eu/binding-commitments/>
- 10 Council for the European Union. "Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s Projects – Overview". (26. marts 2020): <https://www.consilium.europa.eu/media/39664/table-pesco-projects.pdf>

- 11 Et PESCO-projekt kan opnå yderligere 10 pct. støtte fra EDF sammenlignet med et ikke-PESCO-projekt.
- 12 European Defence Agency. "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)". (26. marts 2020): <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-card>
- 13 European Defence Agency. "Capability Development Plan". 28. juni 2018. (26. marts 2020): https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f
- 14 European Defence Agency. "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)".
- 15 Kristian Søby Kristensen & Niels Byrjalsen. "Europæisk forsvarsindustri samarbejde – i et strategisk lys". Center for Militære Studier, 2019.
- 16 Ibid.
- 17 France Diplomatie – Ministry for Europe and Foreign Affairs. "President Macron's Initiative for Europe: A sovereign, united, democratic Europe (26.09.17)". 26. september 2017. (26. marts 2020): <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/-/events/article/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe>
- 18 Dick Zandee & Kimberley Kruijver. "The European Intervention Initiative: Developing a Shared Strategic Culture for European Defence". *Clingendael Report*, 2019: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-09/The-European-Intervention-2019.pdf>
- 19 Alice Billon-Galland & Martin Quencez. "A Military Workshop". *Berlin Policy Journal*, 30. Oktober 2018. (26. marts 2020): <https://berlinpolicyjournal.com/a-military-workshop/>
- 20 Laura Hollænder Schousboe & Niels Byrjalsen. "Macron åbner ny dansk vej til Europa". *Jyllands-Posten*, 2. januar 2018. (26. marts 2020): <https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE10165824/macron-aabner-ny-dansk-vej-til-europa/>
- 21 For en gennemgang af de to initiativer og deres relation til EI2, se: Cecilie Felicia Stockholm Banke et. al. *Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold: Udredning om udviklingen i EU og Europa på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område og betydningen for Danmark*. (København: DIIS, 2019). S. 49-54.
- 22 European Commission. "Security Union: A Europe that Protects". Juli 2019. (26. marts 2020): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_4571
- 23 Malin Stegmann McCallion & Alex Brianson (red.). *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* (London: Palgrave Macmillan, 2018).
- 24 Se f.eks. Mary Hilson. *The Nordic Model: Scandinavia since 1945* (London: Reaktion Books, 2008); Caroline Howard Grøn, Peter Nedergaard & Anders

- Wivel (red.), *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* (Abingdon: Routledge, 2015); Brommesson, Douglas. "Introduction to special section: from Nordic exceptionalism to a third order priority – variations of 'Nordicness' in foreign and security policy", *Global Affairs*, 4:4-5 (2018), 355-362.
- 25 Henrik Ø. Breitenbauch. "Det store nordiske rum: Trump, Putin og geopolitikens uafvendelighed", *Internasjonal Politikk*, 75:1 (2017), s. 45-51.
- 26 Henrik Ø. Breitenbauch. "Geopolitical Geworfenheit: Northern Europe After the Post-Cold War", *Journal of Regional Security*, 75:1 (2015), s. 45-51.
- 27 Anders Wivel & Martin Marcussen. "In the shadow of history? Explaining the (lack of) Europeanisation of Nordic security and defence policies", i *The Nordic Countries and the European Union*, red. Caroline Grøn, Peter Nedergaard & Anders Wivel (Abingdon: Routledge, 2015), s. 230-249.
- 28 Se f.eks. den omfattende analyse af Vestens styrkeforhold i Nordeuropa i Kri-ster Pallin (red.). *Västlig militär förmåga: En analys av Nordeuropa 2017* (Stockholm: FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018).
- 29 Det er værd at pointere, at de nordiske lande i varierende grad har været aktive i forbindelse med udviklingen af europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik snarere end blot passive modtagere, der reagerer på denne. Dertil kommer, at de nordiske lande på trods af fælles rammebetingelser har forskellige nationale udgangspunkter for deres reaktioner. Af hensyn til klarhed i fremstillingen inddrages disse forhold ikke som selvstændige analytiske elementer, men i stedet løbende i forbindelse med den sammenlignende analyse.
- 30 Se f.eks. Nina Græger, "Veivalg og spenninger i norsk sikkerhetspolitikk: Norges forhold til NATO og EU", *Internasjonal Politikk*, 77:1 (2019), 84-94.
- 31 I sommeren 2018 meddelte det norske forsvarsministerium, at man havde planer om at øge antallet af amerikanske marineinfanterister i landet på roterende basis fra 330 til 700, jf. Terje Solsvik. "More U.S. marines to Train in Norway, Closer to Russia". *Reuters*, 15. august 2018 (24. oktober 2018): <https://www.reuters.com/article/us-norway-usa-russia/more-u-s-marines-to-train-in-norway-closer-to-russia-idUSKBN1L017E>
- 32 Gary Schaub Jr. & Hans Peter H. Michaelsen. "Integrating the F-35 into Danish Defence". *Center for Militære Studier*, 2018.
- 33 NATO. "Press Conference: by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of Exercise Trident Juncture 2018". 24. oktober 2018. (24. oktober 2018): https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_159666.htm
- 34 EEA Review Committee. "Outside and Inside: Norway's agreements with the European Union", *Official Norwegian Reports NOU 2012:2 Chapter 1*. (24. oktober 2018): https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd-8b2341/en-gb/pdfs/nou201220120002000en_pdfs.pdf
- 35 Associeringsaftalen kan tilgås her: European Defence Agency. "Administrative Arrangement between the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the European Defence Agency". 7. marts 2006. (24. oktober 2018):

- <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/aa---eda---mod-norway-07-03-06.pdf>
- 36 I tjeneste for Norge. "Operasjoner: siden 1947 har Norge bidratt i 100 internasjonale operasjoner". (6. november 2018): <https://itjenestefornorge.no/operasjoner>
- 37 Tone Skogen. "Norwegian Security Policy – including participation in the CSDP", udtalelse i EU Parliamentary Subcommittee on Security and Defence, 27. februar 2018. (29. oktober 2018): <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norwegian-security-policy--including-participation-in-the-csdp/id2592184/>
- 38 Anne Bakker, Margriet Drent & Dick Zandee. "European defence: how to engage the UK after Brexit". *Clingedael Report*. 2017: https://www.clingedael.org/sites/default/files/2017-07/Report_European_defence_after_Brexit.pdf; Øyvind Svendsen. "European Defence and Third Countries after Brexit". *Norwegian Institute of International Affairs*, 2018.
- 39 Nicole Koenig. "Towards Norway Plus? EU-UK defence cooperation post-Brexit". Jacques Delors Institute. 7. februar 2018. (6. november 2018): https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/user_upload/20180207_Towards-Norway-Plus-for-Brexit-Defence_Koenig.pdf
- 40 Se: European Commission. "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund". 13. juni 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund-regulation_en.pdf
- 41 Skogen, "Norwegian Security Policy".
- 42 John Inge Seljehaug. "Solberg frykter norsk våbenindustri utestenges", *Finansavisen*, 26. februar 2018. (26. marts 2020): <https://www.hegnar.no/Nyheter/Politikk/2018/02/Solberg-frykter-norsk-vaapenindustri-utestenges>
- 43 Forsvarsdepartementet. "Norge blir med i europeisk forsvarssamarbeid". 20. september 2019. (26. marts 2020): <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-blir-med-i-europeisk-forsvarssamarbeid/id2669547/>
- 44 Strategien tilgås på: Utenriksdepartementet. "Norge i Europa: Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021". *Utenriksdepartementet*, 2018. (12. november 2018): https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eustrategi2018_2021_a.pdf
- 45 Christophe Hillion. "Norway and the changing Common Foreign and Security Policy of the European Union", *Norwegian Institute of International Affairs*, 2019.
- 46 Selv om Norge i praksis kan delta i dele af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik, som Danmark er udelukket fra, er Danmark i kraft af sin status som medlemsland alligevel tættere på kernen i EU end Norge, der står udenfor.
- 47 F.eks. viser en meningsmåling fra 2018, at 67 pct. af nordmændene er imod EU-medlemskab. Se Aftenposten. "Måling: Syv av ti nordmenn imot EU-medlemskab". 12. juni 2018. (4. februar 2020): <https://www.aftenposten.no/norge/i/0E7PO2/maaling-syv-av-ti-nordmenn-imot-eu-medlemskab>

- 48 Forsvarsdepartementet. "Norge og Tyskland inngår omfattende samarbeid om maritimt forsvarsmateriell". 22. august 2017. (12. november 2018): <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-tyskland-inngar-omfat-tende-samarbeid-om-maritimt-forsvarsmateriell/id2568087/>
- 49 Hans Mouritzen. *Finlandization: towards a general theory of adaptive politics* (Aldershot: Gower/Avebury, 1988).
- 50 Se f.eks. Ministry for Foreign Affairs of Finland. "Speech by Minister for Foreign Affairs Pekka Haavisto at the Meeting of Finnish Heads of Mission on 19 August 2019". 19. august 2019. (4. februar 2020): https://um.fi/speeches/-/asset_publisher/up7ecZeXFRAS/content/ulkomisteri-pekka-haaviston-puhe-suurlahettilakokouksessa-helsingissa-19-8-2019/35732
- 51 Se f.eks. Teemu Palosaari. "Neither Neutral nor Non-aligned: The Europeanization of Finnish Foreign and Security Policy". *Finnish Institute of International Affairs*, Finnish Foreign Policy Papers 03, (2013).
- 52 Af den finske regerings rapport om landets udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 2016 fremgår det på s. 12, at "EU er den centrale referenceramme for Finlands udenrigs- og sikkerhedspolitik". Rapporten kan tilgås her: Prime Minister's Office Finland. "Government Report on Finnish Foreign and Security Policy". *Prime Minister's Office Publications*, 2019: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1986338/VNKJ092016+en.pdf/b33c3703-29f4-4cce-a910-b05e32b676b9>.
- 53 Pauli Järvenpää. "Finland and NATO: So Close, Yet So Far", *International Centre for Defence and Security*, 2019. (4. februar 2020): <https://icds.ee/finland-and-nato-so-close-yet-so-far/>
- 54 Frédéric Mauro & Federico Santopinto. "Study: Permanent Structured Cooperation: National Perspectives and State of Play". *Directorate-General for External Policies Policy Department. European Parliament*. Juli 2017. s. 25: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO - STU\(2017\)603842_EN.pdf..](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO - STU(2017)603842_EN.pdf..)
- 55 Jyrki Katainen var en af seks vicepræsidenter i Kommissionen i perioden 2014-2019 under ledelse af Jean-Claude Juncker.
- 56 Yle Uutiset. "Finland agrees to join France-led defence coalition". *Yle Uutiset*. 31. august 2018. (5. februar 2020): <https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finland-agrees-to-join-france-led-defence-coalition/10379658>
- 57 Tuomas Iso-Markku & Juha Jokela, "Finland's 2019 Presidency of the Council of the European Union". *The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper* 268, (2019).
- 58 Se f.eks. Matti Pesu. "What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships". *The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper* 227, (2017).
- 59 Regeringskansliet, "Trilateral Statement of Intent among The Department of Defense of the United States of America and The Ministry of Defence of the Republic of Finland and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden",

8. maj 2018. (29. marts 2019): <https://www.government.se/49993c/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2018/trilateral-state-ment-of-intent-8th-may-2018.pdf>
- 60 Chiara Ruffa. "Sweden", i *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, red. Heiko Biehl, Bastian Giegerich & Alexandra Jonas, (Wiesbaden: Springer VS, 2013). s. 343-357. Se også Jan Angstrom & Jan Willem Honig. "Regaining Strategy: Small Powers, Strategic Culture, and Escalation in Afghanistan", *Journal of Strategic Studies*, 35:5 (2012), s. 663-687.
- 61 Se bl.a. Fredrick Lee-Ohlsson. "Sweden and Development of the European Security and Defence Policy: A Bi-Directional Process of Europeanization", *Co-operation and Conflict*, 44:2 (2009), s. 123-142.
- 62 Mauro & Santopinto. "Study: Permanent Structured Cooperation".
- 63 Council of the European Union. "Council Decision (CFSP) 2018/340 of 6 March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO". *Official Journal of the European Union*, L 65/24, 8. marts 2018. (11. marts 2019): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0340&from=GA>
- 64 Council of the European Union. "Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview". (4. februar 2020): <https://www.consilium.europa.eu/media/41330/pesco-projects-12-nov-2019-rev.pdf>
- 65 Regeringskansliet, "Regeringens proposition 2017/18:44 – Sveriges deltagande i det permanenta strukturerade samarbetet inom Europeiska unionen". 22. november 2017. (13. marts 2019): <https://www.regeringen.se/4ad354/contentassets/395f2ce93e2c4068a622a887be94dfd9/sveriges-deltagande-i-det-permanenta-strukturerade-samarbetet-inom-europeiska-unionen.pdf>
- 66 Björn Fägersten, August Danielson & Calle Håkansson. "Sweden and European Defence Cooperation: Interests in Search of Strategy". *The Swedish Institute of International Affairs*, Ulbrief No. 10 (2018). (13. marts 2019): <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no.10-2018.pdf>
- 67 Anke Schmidt-Felzmann. "PeSCo: The Swedish Perspective". *Armament Industry European Research Group*, policy paper, 2019. (8. februar 2020): <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/03/Ares-38.pdf>
- 68 Se også Fägersten et al., "Sweden and European Defence Cooperation", 9-10.
- 69 Government Offices of Sweden. "Sverige deltar i försvarssamarbetet European Intervention Initiative". 20. september 2019. (26. marts 2020): <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/sverige-deltar-i-forsvarssamarbetet-european-intervention-initiative/>
- 70 Se f.eks. Government Offices of Sweden. "EU Relations with the rest of the world", senest opdateret 29. december 2016. (29. marts 2019): <https://www.government.se/sweden-in-the-eu/eu-policy-areas/eu-relations->

- with-the-rest-of-the-world/; Government Offices of Sweden. "The Government's Statement of Foreign Policy 2019", 13. februar 2019. (29. marts 2019): <https://www.government.se/speeches/20192/02/the-governments-statement-of-foreign-policy-2019/>
- 71 Fägersten et al. "Sweden and European Defence Cooperation".
- 72 Fägersten et al. "Sweden and European Defence Cooperation". Det nye svenske fokus på resiliens og såkaldt 'totalforsvar' skal ligeledes ses i denne sammenhæng, jf. Regeringskansliet. "Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025". 20. december 2017. (26. marts 2020): <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2017/12/ds-201766/>
- 73 Regeringskansliet, "Trilateral Statement of Intent".
- 74 Se bl.a. Kristian Søby Kristensen & Laura Hollænder Schousboe, "Blandt venner og bekendte: Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik". *Center for Militære Studier*, 2017; Matti Pesu, "Finland, Sweden, and NATO's 2018 Summit". *The Finnish Institute of International Affairs*, FIIA Comment 12, 2018.
- 75 SHAPE Public Affairs Office. "The Swedish Armed Forces participate in TRIDENT JUNCTURE", 7. november 2018. (2. april 2019): <https://shape.nato.int/news-archive/2018/the-swedish-armed-forces-participate-in-trident-juncture->; SHAPE Public Affairs Office. "NATO Allies participate in Swedish exercise Northern Wind", 18. marts 2019. (2. april 2019): <https://shape.nato.int/news-archive/2019/nato-allies-participate-in-swedish-exercise-northern-wind>
- 76 Niklas H. Rossbach & Johan Engvall. "Sikkerhetspolitiske konsekvenser af Brexit: En analys av Storbritanniens militära förmåga och framtid som stormakt". *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI), Memo 6560, 2018.
- 77 Eva H. Frisell & Emma Sjökvist. "Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities". *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI), report FOI-R—4672—SE, 2019.
- 78 Kristian Søby Kristensen. *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme* (København; Djøf Forlag, 2013).
- 79 Cecilie Felicia Stockholm Banke et. al. *Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold*.
- 80 Sarah Vormsby. "Styrket EU-forsvar kan koste investeringer i Danmark". *Tænk tanken EUROPA*, 12. december 2017.
- 81 William R. Madsen & Catharina Sørensen. "Kraftig stigning i aktiveringer af forsvarsforbeholdet". *Tænk tanken EUROPA*, 3. november 2019.
- 82 Claus Hjort Frederiksen. "Claus Hjort: Se virkeligheden i øjnene og afskaf forbeholdet". *Altinet*. 25. februar 2019. (5. februar 2020): <https://www.altinnet.dk/forsvar/artikel/claus-hjort-frederiksen-debatten-om-forsvarsforbeholdet-er-paradoksal>
- 83 Henrik Ø. Breitenbach et al. "Orden og afskrækkelse: Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim". *Center for Militære Studier*, 2017; Hen-

rik Breitenbauch, Niels Byrjalsen & Laura H. Schousboe. "Engagement og af-skærmning: Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden". *Center for Militære Studier*, 2018.

- 84 Se f.eks. Christopher S. Browning. "Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 42:1 (2007), 27-51; Anders Wivel & Martin Marcussen. In the shadow of history?, s. 206-225.
- 85 Se også bidragene til den særlige sektion om 'Nordicness' i *Global Affairs*, 4:4-5 (2018).
- 86 Kristin Haugevik & Ole Jacob Sending. "Introduksjon: Nordiske svar på geopolitiske utfordringer", *Internasjonal Politikk* 76: 4, (2018), s. 311-315; Håkon Lunde Saxi. "The Rise, Fall and Resurgence of Nordic Defence Cooperation", *International Affairs* 95: 3, (2019): s. 659-80.
- 87 Cecilie Felicia Stockholm Banke et. al. *Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold*.
- 88 Ibid.

Litteraturliste

Aaltola, Mike & Bart Gaens (red.). "Managing Unpredictability: Transatlantic Relations in the Trump Area". *Finnish Institute of International Affairs*, FIIA report 51, 2017.

Aftenposten. "Måling: Syv av ti nordmenn imot EU-medlemskap". 12. juni, 2018. (4. februar 2020):

<https://www.aftenposten.no/norge/i/0E7PO2/maaling-syv-av-ti-nordmenn-imot-eu-medlemskap>

Angstrom, Jan & Jan Willem Honig. "Regaining Strategy: Small Powers, Strategic Culture, and Escalation in Afghanistan", *Journal of Strategic Studies* 35:5 (2012), 663-687.

Bakker, Anne, Margriet Drent & Dick Zandee. "European defence: how to engage the UK after Brexit". *Clingendael Report*, 2017:

https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-07/Report_European_defence_after_Brexit.pdf

Banke, Cecilie Felicia Stockholm, Christine Nissen, Jakob Linnet Schmidt, Mikkel Runge Olesen, Hans Mouritzen, Jon Rahbek-Clemmensen, Rasmus Brun Pedersen, Graham Butler & Louise Riis Andersen. *Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold: Udredning om udviklingen i EU og Europa på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område og betydningen for Danmark*. København: DIIS, 2019.

Billon-Galland, Alice, & Martin Quencez. "A Military Workshop". *Berlin Policy Journal*, 30. oktober 2018. (26. marts 2020):

<https://berlinpolicyjournal.com/a-military-workshop/>

Breitenbauch, Henrik Ø. "Det store nordiske rum: Trump, Putin og geopolitikens uafvendelighed", *Internasjonal Politikk* 75:1 (2017), s. 45-51.

Breitenbauch, Henrik Ø. "Geopolitical Geworfenheit: Northern Europe After the Post-Cold War", *Journal of Regional Security* 75:1 (2015), s. 113-133.

Breitenbauch, Henrik Ø., Niels Byrjalsen, Mark Winther & Mikkel B. Jakobsen. "Orden og afskrækkelse: Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim". *Center for Militære Studier*. 2017.

Breitenbauch, Henrik Ø., Niels Byrjalsen & Laura H. Schousboe. "Engagement og afskærmning: Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden". *Center for Militære Studier*. 2018.

Brommesson, Douglas. "Introduction to special section: from Nordic exceptionalism to a third order priority – variations of 'Nordicness' in foreign and security policy", *Global Affairs*, 4:4-5 (2018), 355-362.

Browning, Christopher S. "Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 42:1 (2007), 27-51.

Council of the European Union. "Council Decision (CFSP) 2018/340 of 6 March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO". *Official Journal of the European Union*, L 65/24, 8. marts 2018. (11. marts 2019):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D03-40&from=GA>

Council for the European Union. "Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s Projects – Overview". (4. februar 2020):

<https://www.consilium.europa.eu/media/39664/table-pesco-projects.pdf>

EEA Review Committee. "Outside and Inside: Norway's agreements with the European Union", *Official Norwegian Reports NOU* 2012:2 Chapter 1. (24. oktober 2018):

https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd-8b2341/en-gb/pdfs/nou201220120002000en_pdfs.pdf

European Commission. "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund". 13. juni 2018. (6. november 2018):

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund-regulation_en.pdf

European Commission. "Security Union: A Europe that Protects". Juli 2019. (26. marts 2020):

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_4571

European Defence Agency. "Administrative Arrangement between the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the European Defence Agency". 7. marts 2006. (24. oktober 2018):

<https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/aa---eda---mod-norway-07-03-06.pdf>

European Defence Agency. "Capability Development Plan". 28. juni 2018. (26. marts 2020):

https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f

European Defence Agency. "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)". (26. marts 2020): <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-card>

European Defence Agency, "Mission", (27. marts 2020):

<https://www.eda.europa.eu/Aboutus/Missionandfunctions>

European Union External Action Service. "The Military Planning and Conduct Capability (MPCC)" November 2018 (27. marts 2020):

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf

European Union External Action Service. "Defending Europe – The European Defence Fund". (26. marts 2020):

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf

European Union External Action Service. "The European Union Military Staff (EUMS)" (27. marts 2020): https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5436_en

European Union Global Strategy. "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", juni 2016:

http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Forsvarsdepartementet. "Norge blir med i europeisk forsvarssamarbeid". 20. september 2019. (26. marts 2020):

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-blir-med-i-europeisk-forsvars-samarbeid/id2669547/>

Forsvarsdepartementet. "Norge og Tyskland inngår omfattende samarbeid om maritimt forsvarsmateriell". 22. august 2017. (12. november 2018):

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-tyskland-inngar-omfattende-samarbeid-om-maritimt-forsvarsmateriell/id2568087/>

France Diplomatie – Ministry for Europe and Foreign Affairs. "President Macron's Initiative for Europe: A sovereign, united, democratic Europe (26.09.17)". 26. september 2017. (26. marts 2020):

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/-/events/article/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe>

Frederiksen, Claus Hjort. "Claus Hjort: Se virkeligheden i øjnene og afskaf forbeholdet" *Altinget*. 25. februar 2019. (5. februar 2020):

<https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/claus-hjort-frederiksen-debatten-om-forsvarsforbeholdet-er-paradoksal>

Frisell, Eva H. & Emma Sjökvist. "Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities", *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI), report FOI-R—4672—SE, 2019.

Fägersten, Björn (red.). "The Nordics and the New European Security Architecture". *The Swedish Institute of International Affairs*, Ulreport No. 3 (2020):

<https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2020-/ui-report-no.-3-2020.pdf>

Fägersten, Björn, August Danielson & Calle Håkansson. "Sweden and European Defence Cooperation: interests in search of strategy", *The Swedish Institute of International Affairs* Ulbrief No. 10, (2018). (13. marts 2019):

<https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018-/ui-brief-no.10-2018.pdf>

Government Offices of Sweden. "EU Relations with the rest of the world". 29. december 2016. (29. marts 2019): <https://www.government.se/sweden-in-the-eu/eu-policy-areas/eu-relations-with-the-rest-of-the-world/>

Government Offices of Sweden. "Sverige deltar i försvarssamarbetet European Intervention Initiative". 20. september 2019. (26. marts 2020):

<https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/sverige-deltar-i-forsvarssamarbetet-european-intervention-initiative/>

Government Offices of Sweden. "The Government's Statement of Foreign Policy 2019". 13. februar 2019. (29. marts 2019):

<https://www.government.se/speeches/20192/02/the-governments-statement-of-foreign-policy-2019/>

Græger, Nina. "Veivalg og spenninger i norsk sikkerhetspolitikk: Norges forhold til NATO og EU", *Internasjonal Politikk* 77: 1 (2019), s. 84-94.

Grøn, Caroline Howard, Peter Nedergaard & Anders Wivel. *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* Abingdon: Routledge, 2015.

Haugevik, Kristin & Ole Jacob Sending. "Introduksjon: Nordiske svar på geopolitiske utfordringer". *Internasjonal Politikk* 76: 4 (2018), s. 311-315.

Hillion, Christophe. "Norway and the changing Common Foreign and Security Policy of the European Union", *Norwegian Institute of International Affairs*, 2019.

Hilson, Mary. *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*. London: Reaktion Books, 2008.

I tjeneste for Norge. "Operasjoner: siden 1947 har Norge bidratt i 100 internasjonale operasjoner". (6. november 2018): <https://itjenestefornorge.no/operasjoner>

Iso-Markku, Tuomas & Juha Jokela, "Finland's 2019 Presidency of the Council of the European Union". *The Finnish Institute of International Affairs*, FIIA Briefing Paper 268, 2019.

Järvenpää, Pauli. "Finland and NATO: So Close, Yet so Far". *International Centre for Defence and Security*. April 2019, (4. februar 2020): <https://icds.ee/finland-and-nato-so-close-yet-so-far/>

Koenig, Nicole. "Towards Norway Plus? EU-UK defence cooperation post-Brexit", *Jacques Delors Institute*, 2018. (6. november 2018): https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/02/20180207_-Towards-Norway-Plus-for-Brexit-Defence_Koenig.pdf

Kristensen, Kristian Søby. *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: Djøf Forlag, 2013.

Kristensen, Kristian Søby & Laura Hollænder Schousboe, "Blandt venner og bekendte: Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik", *Center for Militære Studier*, 2017.

Kristensen, Kristian Søby & Niels Byrjalsen. "Europæisk forsvarsindustrisamarbejde – i et strategisk lys". *Center for Militære Studier*, 2019.

Lee-Ohlsson, Fredrick. "Sweden and Development of the European Security and Defence Policy: A Bi-Directional Process of Europeanization", *Cooperation and Conflict* 44:2 (2009), 123-142.

Lippert, Barbara et al. (red.). "European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests". *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP Research Paper, 2019.

Madsen, William R. & Catharina Sørensen, "Kraftig stigning i aktiveringer af forsvarsforbeholdet". *Tænk tanken EUROPA*. November 2019.

Major, Caludia. "The Role of Capabilities in the Transatlantic Defence Relationship". *Carnegie Europe*, 2019:

<https://carnegieeurope.eu/2019/10/30/role-of-capabilities-in-transatlantic-defense-relationship-pub-80221>

Mathis, Alexandre. "Defence: Member States' Spending". *Policy Department D: Budgetary Affairs*, European Parliament. Maj 2018:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL_-BRI\(2018\)621784_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL_-BRI(2018)621784_EN.pdf)

Mauro, Frédéric & Federico Santopinto. "Study: Permanent Structured Cooperation: National Perspectives and State of Play". *Directorate-General for External Policies Policy Department*. European Parliament. Juli 2017:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_-STU\(2017\)603842_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_-STU(2017)603842_EN.pdf)

McCallion, Malin Stegmann & Alex Brianson (red.). *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* London: Palgrave Macmillan, 2018.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. "Speech by Minister for Foreign Affairs Pekka Haavisto at the Meeting of Finnish Heads of Mission on 19 August 2019". 19. august 2019. (4. februar 2020): https://um.fi/speeches/-asset_publisher/up7ecZeXFRAS/content/ulkoministeri-pekka-haaviston-puhe-suurlahettilakouksessa-helsingissa-19-8-2019/35732.

Mouritzen, Hans. *Finlandization: towards a general theory of adaptive politics*. Aldershot: Gower/Avebury, 1988.

NATO. "Press Conference: by Nato Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of Exercise Trident Juncture 2018". 24. oktober 2018. (24. oktober 2018): https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_159666.htm

Pallin, Krister Pallin. *Västlig militär förmåga: En analys av Nordeuropa 2017*. Stockholm: FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut 2018.

Palosaari, Teemu. "Neither Neutral nor Non-aligned: The Europeanization of Finnish Foreign and Security Policy". *Finnish Institute of International Affairs*, Finnish Foreign Policy Papers 03, 2013.

Pesu, Matti. "Finland, Sweden, and NATO's 2018 Summit". *The Finnish Institute of International Affairs*, FIIA Comment 12, 2018.

Pesu, Matti. "What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships". *The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper* 227, 2017: https://www.fii.fi/wp-content/uploads/2017/11/bp227_what_nonalignment.-pdf

Permanent Structured Cooperation. "Binding Commitments". (26. marts 2020): <https://pesco.europa.eu/binding-commitments/>

Prime Minister's Office Finland. "Government Report on Finnish Foreign and Security Policy". *Prime Minister's Office Publications*, 2019: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1986338/NKJ092016+en.pdf/b-33c3703-29f4-4cce-a910-b05e32b676b9>

Regeringskansliet. "Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025". 20. december 2017. (26.

marts 2020): <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2017/12/ds-201766/>

Regeringskansliet. "Regeringens proposition 2017/18:44 – Sveriges deltagande i det permanenta strukturerade samarbetet inom Europeiska unionen". 22. november 2017. (13. marts 2019):

<https://www.regeringen.se/4ad354/contentassets/395f2ce93e2c4068a622a-887be94dfd9/sveriges-deltagande-i-det-permanent-strukturerade-samarbetet-inom-europeiska-unionen.pdf>

Regeringskansliet. "Trilateral Statement of Intent among The Department of Defense of the United States of America and The Ministry of Defence of the Republic of Finland and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden". 8. maj 2018. (29. marts 2019):

<https://www.government.se/49993c/globalassets/government/dokument/-forsvarsdepartementet/2018/trilateral-statement-of-intent-8th-may-2018.pdf>

Rosbach, Niklas H. & Johan Engvall. "Säkerhetspolitiska konsekvenser av Brexit: En analys av Storbritanniens militära förmåga och framtid som stormakt", *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI), Memo 6560, 2018.

Ruffa, Chiara. "Sweden", i *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, red. Heiko Biehl, Bastian Giegerich & Alexandra Jonas, 343-357. Wiesbaden: Springer VS, 2013.

Saxi, Håkon Lunde. "The Rise, Fall and Resurgence of Nordic Defence Cooperation". *International Affairs* 95: 3 (1. maj 2019): s. 659–80.

Schaub Jr., Gary & Hans Peter H. Michaelsen. "Integrating the F-35 into Danish Defence". *Center for Militære Studier*, 2018.

Schmidt-Felzmann, Anke. "PeSCo: The Swedish Perspective". *Armament Industry European Research Group*, policy paper. 2019. (8. februar 2020): <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/03/Ares-38.pdf>

Schousboe, Laura Hollænder & Niels Byrjalsen. "Macron åbner ny dansk vej til Europa". *Jyllands-Posten*, 2. januar 2018. (26. marts 2020): <https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE10165824/macron-aabner-ny-dansk-vej-til-europa/>

Seljehaug, John Inge. "Solberg frykter norsk våbenindustri utestenges", *Finansavisen*, 26. februar 2018. (26. marts 2020): <https://www.hegnar.no/Nyheter/Politikk/2018/02/Solberg-frykter-norsk-vaapenindustri-utestenges>

SHAPE Public Affairs Office. "NATO Allies participate in Swedish exercise Northern Wind". 18. marts 2019. (2. april 2019): <https://shape.nato.int/news-archive/2019/nato-allies-participate-in-swedish-exercise-northern-wind>

SHAPE Public Affairs Office. "The Swedish Armed Forces participate in TRIDENT JUNCTURE". 7. november 2018. (2. april 2019): <https://shape.nato.int/news-archive/2018/the-swedish-armed-forces-participate-in-trident-juncture>

Skogen, Tone. "Norwegian Security Policy – including participation in the CSDP". 27. februar 2018. (29. oktober 2018):

<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norwegian-security-policy--including-participation-in-the-csdp/id2592184/>

Solvsvik, Terje. "More U.S. marines to Train in Norway, Closer to Russia". *Reuters*, 15. August 2018 (24. oktober 2018):

<https://www.reuters.com/article/us-norway-usa-russia/more-u-s-marines-to-train-in-norway-closer-to-russia-idUSKBN1L017E>

Svendsen, Øyvind. "European Defence and Third Countries after Brexit", *Norwegian Institute of International Affairs*, 2018.

Utenriksdepartementet. "Norge i Europa: Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021". *Utenriksdepartementet*, 2018. (12. november 2018): https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eustrategi2018_2021_a.pdf

Vormsby, Sarah. "Styrket EU-forsvar kan koste investeringer i Danmark". *Tænk tanken EUROPA*. 12. december 2017.

Wivel, Anders & Martin Marcussen. "In the shadow of history? Explaining the (lack of) Europeanisation of Nordic security and defence policies", i *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* red. Caroline H. Grøn, Peter Nedergaard & Anders Wivel, s. 206-225. Abingdon: Routledge, 2015.

Yle Uutiset. "Finland agrees to join France-led defence coalition". *Yle Uutiset*. 31. august 2018. (5. februar 2020):

https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finland_agrees_to_join_france-led_defence_coalition/10379658

Zandee, Dick & Kimberley Kruijver. "The European Intervention Initiative: Developing a Shared Strategic Culture for European Defence". *Clingendael Report*, 2019:

https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-09/The_European_Intervention_2019.pdf